B6897F

Informationen

310 zur politischen Bildung

bpb:

1/2011

Vereinte Nationen

Inhalt

Idee und System der Vereinten Nationen ... 4
Gescheiterter Vorgänger: der Völkerbund ... 6
Die Charta der Vereinten Nationen ... 7
Institutionelle Strukturen ... 9
Zur Rolle internationaler Organisationen ... 14

Internationale Friedenssicherung ... 15
Kernprinzip Kollektive Sicherheit ... 15
Das Sicherheitssystem der Charta ... 16
Der Sicherheitsrat und der Weltfrieden ... 18
VN-Friedenssicherung im Wandel ... 21

Universeller Menschenrechtsschutz ... 27
Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ... 27
Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte ... 30
Aufgaben und Instrumente des Menschenrechtsrates ... 30
Zuständigkeiten wichtiger Akteure ... 32
Internationale Menschenrechtsverträge und ihre Expertenausschüsse ... 34
Deutschlands Beitrag zur VN-Menschenrechtspolitik ... 35
Chancen und Hindernisse wirkungsvoller Menschenrechtsarbeit ... 36

Engagement für Entwicklung und Umwelt ... 37
Charakter und Bedeutung der VN-Entwicklungszusammenarbeit ... 39
Erschwernisse der Entwicklungszusammenarbeit ... 40
Umwelt- und Klimapolitik ... 43
Die Vereinten Nationen als Forum der Weltwirtschaftspolitik ... 48
Neue Impulse durch die G20? ... 48
Fazit ... 49

Reform und Perspektiven der Weltorganisation ... 50
Reformansätze und ihre Erfolgsaussichten ... 51
Bisher vollzogene Reformschritte ... 51
Tauziehen um die Reform des Sicherheitsrates ... 53
Neue völkerrechtliche Normen? ... 55
Gibt es Alternativen zu den Vereinten Nationen? ... 55
Perspektiven der Weltorganisation im 21. Jahrhundert ... 57

Literaturhinweise und Internetadressen ... 58
Autorinnen und Autoren ... 59
Impressum ... 59

Editorial

Immer wieder sind sie Thema in den Fernseh- und Zeitungsnachrichten, zeitweilig sogar in den Schlagzeilen: die Vereinten Nationen, kurz VN.

Ein kleiner Ausschnitt aus den Meldungen des Frühjahrs 2011 macht dies deutlich: Da wird der zu Ende gegangene VN-Weltklimagipfel in Cancun kommentiert, mit Ausblick auf die Folgekonferenz in Durban. VN-Mitarbeiter sterben bei einem islamistischen Anschlag im nordafghanischen Mazar-i-Sharif. Ein VN-Expertenausschuss veröffentlicht seinen Untersuchungsbericht zu schweren Menschenrechtsverstößen im zwei Jahre zurückliegenden Bürgerkrieg in Sri Lanka. Die VN verlängern das Mandat für einen Blauhelmeinsatz im umkämpften Südsudan. Das VN-Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag fällt das Urteil im Prozess gegen einen früheren serbischen Nationalistenführer. Die VN leisten Nothilfe für Bürgerkriegsflüchtlinge an der tunesisch-libyschen Grenze und für Bootsflüchtlinge, die aus Afrika kommend in Europa gestrandet sind. Die VN tragen zur Katastrophenhilfe nach dem Erdbeben in Japan bei, und sie protestieren gegen die iranische Atompolitik. Sie verhängen Sanktionen und Waffenembargos gegen den libyschen Machthaber Gaddafi und autorisieren schließlich Luftangriffe, um die dortige Zivilbevölkerung vor ihrer eigenen Regierung zu schützen. In der Elfenbeinküste beteiligen sie sich sogar selbst an Militäraktionen, um einen demokratisch legitimierten Machtwechsel zu ermöglichen und einen Bürgerkrieg zu beenden. Eine beeindruckende Präsenz.

Wer ist diese scheinbar allgegenwärtige Institution, und woraus schöpft sie die Legitimation für ihr Handeln? Hinter dem Begriff Vereinte Nationen steht die Weltgemeinschaft und der erklärte Wille ihrer derzeit 192 Mitgliedstaaten, gravierende internationale Probleme gemeinsam, annähernd gleichberechtigt und möglichst einvernehmlich zu lösen. So bilden die Vereinten Nationen ein Weltforum von einzigartiger Legitimität.

Doch die Frage, ob und wie gut die Vereinten Nationen mit ihrer komplexen Organisationsstruktur ihrem breiten Aufgabenspektrum von der Friedenssicherung über humanitäre Hilfe bis zum Engagement für Menschenrechte, Entwicklung und Umwelt gerecht werden, wird durchaus kontrovers beantwortet. Kritisiert wird häufig eine Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, zwischen feierlichen Absichtserklärungen und ihrer unzureichenden Umsetzung. Nicht ganz ohne Grund. Denn aus dem Zwang zu weitgehender Einigkeit, aus strukturellen Anachronismen und organisatorischer Unübersichtlichkeit resultieren häufig Entscheidungsschwäche und mangelnde Effizienz.

Zwar besteht einhellig der Wunsch nach Reformen. Deren konsequente Ausgestaltung scheitert jedoch bislang nicht zuletzt an staatlichen Egoismen und an Interessengegensätzen von Staatengruppen. Das beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen und schadet ihrem Ansehen. Sie können nur so effizient sein, wie ihre Mitgliedsländer es zulassen.

Was die Vereinten Nationen in den vergangenen 65 Jahren dennoch geleistet haben, welche Ideen und Strukturen ihnen zugrunde liegen, wie sie in ihren Haupttätigkeitsfeldern agieren, welchen Problemen sie dabei begegnen und auf welche Herausforderungen sie sich einstellen müssen, ist Gegenstand dieser Heftausgabe.

Dabei wird eines klar: An der fortbestehenden Notwendigkeit der Vereinten Nationen kann nicht der geringste Zweifel bestehen. Genauso unabweisbar ist die Notwendigkeit struktureller Reformen, denn nur so wird die Weltgemeinschaft künftig in der Lage sein, die anstehenden Probleme von globaler Tragweite zu lösen.

Christine Hesse

Sven Bernhard Gareis

Idee und System der Vereinten Nationen

Die Folgen des Ersten und Zweiten Weltkrieges zeigten deutlich: Dauerhafter Frieden und die Souveränität der Staaten müssen miteinander verknüpft werden. Seit ihrer Gründung im Jahr 1945 widmen sich die Vereinten Nationen dieser schwierigen und revolutionären Aufgabe.

ullstein bild – TopFoto

Friedenssehnsucht: Schon 1922 verbildlichte der Künstler Heinz H. Halke die Kriegsmüdigkeit der Menschen ...

Am 25. April 1945, in der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges, begann in San Francisco eine Konferenz, die bis zum 26. Juni 1945 dauern sollte. Auf ihr kamen die Vertreter von 50 Kriegsgegnern des Deutschen Reiches und seiner Verbündeten zusammen, um eine neue Organisation zu gründen und deren grundlegendes Dokument auszuarbeiten: die Vereinten Nationen (kurz: VN, engl. *United Nations Organization*, UNO) und ihre Charta. Polen konnte zu diesem Zeitpunkt kriegsbedingt noch nicht teilnehmen und trat am 24. Oktober 1945 als 51. Gründungsmitglied hinzu.

Die Charta der Vereinten Nationen wurde am 25. Juni 1945 unterzeichnet und trat nach Ratifizierung am 24. Oktober 1945 in Kraft. Sie und die auf ihrer Grundlage entstehende Organisation waren eine Folge der verstörenden Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg: Die Dimensionen dieses Krieges und vor allem der von Hitlerdeutschland verübte Völkermord an den europäischen Juden sowie die deutschen Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Polen, in der Sowjetunion und in Südeuropa hatten der Weltgemeinschaft die Notwendigkeit vor Augen geführt, den Staaten die Anwendung militärischer Gewalt zu verbieten und die Ver-

Frieden – ein alter Menschheitstraum

[...] Friedensideen gab es schon im Altertum. [...] Man findet im antiken Griechenland bereits eine Art zeitlich befristeter Friedensordnung, denn während der Olympischen Spiele war jede Kampfhandlung untersagt, und die Kriegsgegner hatten ungehinderten Zutritt zu den Kampfstätten in Olympia. [...]

Im 17. Jahrhundert, als an die Stelle des mittelalterlichen Reiches allmählich das Europa der Nationalstaaten trat, das machtpolitisch durch die Vormachtstellung Frankreichs geprägt wurde, kamen im Zusammenhang mit dem Friedensgedanken neue Überlegungen auf: man strebte unter dem Eindruck permanenter Kriege nach der Verwirklichung eines europäischen Friedensbundes. [...] So legte der französische Herzog von Sully (1560–1641), Minister unter Heinrich IV., um 1640 seinen Großen Plan (Grand Dessein) vor, in dem er als erster eine Konzeption für die Gestaltung einer europäischen Einigung in Form einer Föderation christlicher Staaten unter der Führung Frankreichs entwickelte. [...]

Im Jahre 1693 [...] legte [der nach Amerika ausgewanderte englische Quäker William] Penn (1644–1718) eine festumrissene Konzeption für eine europäische Friedensordnung vor. Sie war gerichtet auf die Schaffung einer Gesellschaft der Nationen (Society of Nations) in Form eines gemeinsamen europäischen Staatenkongresses, dem alle zwischenstaatlichen Streitfragen zur Entscheidung unterbreitet werden sollten. Diese „souveräne Versammlung" mit dem Recht, gegen widerspenstige Mitglieder Zwangsmaßnahmen ergreifen zu können, sollte im Gegensatz zu ähnlichen französischen Vorschlägen jener Zeit bereits parlamentarischen Charakter aufweisen. [...]

Das deutsche Wort Völkerbund findet sich zum ersten Mal in den Schriften des Königsberger Philosophen Immanuel Kant

antwortung für den Frieden an eine starke internationale Organisation zu übertragen.

Die „Bewahrung künftiger Geschlechter vor der Geißel des Krieges" ist folglich das erste und wichtigste der in der Präambel der Charta niedergelegten Ziele. Die Charta verpflichtet alle Mitgliedstaaten, Streit friedlich beizulegen (Artikel 2, Ziffer 3) und das Allgemeine Gewaltverbot anzuerkennen (Art. 2, Ziff. 4). Gemäß Kapitel V bis VII der Charta überwacht der Sicherheitsrat diese Normen. Die Charta bildet so bis heute das Fundament der modernen Völkerrechtsordnung.

Mehr als 65 Jahre nach ihrer Gründung blicken die Vereinten Nationen auf eine wechselvolle Geschichte zurück. Sie sind eine Institution, an der sich weiterhin viele Geister scheiden: Ihre Befürworter sehen sie als unverzichtbares Herzstück eines zunehmend kooperationsbedürftigeren internationalen Systems und wollen ihr immer neue Aufgaben zur Gewährleistung globaler kollektiver Güter wie Frieden, Menschenrechte oder Umwelt übertragen. Skeptiker dagegen beklagen ihre langwierigen Entscheidungsverfahren und werfen ihr fortdauernde Handlungsunfähigkeit sowie eine allzu große Abhängigkeit von den Interessen der großen Mächte vor. Unbestritten ist indes, dass die Vereinten Nationen mit all ihren Stärken und Schwächen eine in vielerlei Hinsicht einzigartige Einrichtung mit erheblicher Bedeutung für die Ausgestaltung der internationalen Beziehungen darstellen.

Den Vereinten Nationen gehören derzeit (Stand April 2011) 192 Staaten an. Zuletzt trat im Sommer 2006 Montenegro bei. Die Republik Südsudan, die sich im Januar 2011 aufgrund eines VN-gestützten Referendums vom Sudan lossagte, dürfte einer raschen Aufnahme entgegensehen, während Taiwan infolge des von der Volksrepublik China machtvoll vertretenen und fast weltweit akzeptierten „Ein-China-Prinzips", das Taiwan als Teil Chinas ansieht, bis auf Weiteres keine Aussicht auf eine eigene Mitgliedschaft hat. Bis auf diese Sonderfälle, den Vatikanstaat und (noch) das Kosovo gehören jedoch alle Staaten der Erde den Vereinten Nationen an. Diese können damit als einzige internationale Organisation die universale Gültigkeit ihrer Ziele, Normen und Grundsätze sowie deren Berücksichtigung durch die Mitgliedstaaten beanspruchen.

In den Jahrzehnten ihres Bestehens haben die Vereinten Nationen ihre Mitgliederzahl fast vervierfachen können. Nach ersten Blockaden durch den Gegensatz der Großmächte USA und Sowjetunion im „Kalten Krieg" (bis Mitte der 1950er Jahre wurden gerade einmal neun Staaten aufgenommen) sorgten vor allem die Dekolonisation in den 1950er bis 1970er Jahren sowie die Neuordnung

akg-images

... ihren institutionellen Ausdruck fand sie schließlich in der Konferenz von San Francisco 1945, dem Gründungstreffen der Vereinten Nationen.

der Staatenlandschaft nach dem Ende des Ost-West-Konflikts für einen stetigen Zuwachs an Mitgliedstaaten. Da den Vereinten Nationen nur souveräne Staaten angehören können, betrachten bis heute neu entstandene Nationen ihre VN-Mitgliedschaft als besonders augenfälliges Symbol ihrer internationalen Anerkennung und bemühen sich, rasch aufgenommen zu werden.

Die Aufnahme eines neuen Mitglieds geschieht allerdings nur auf Empfehlung des Sicherheitsrates und auf anschließenden Beschluss der Generalversammlung (Art. 4, Abs. 2 der Charta). In beiden Gremien war immer wieder umstritten, welche Vorausset-

(1724–1804) [...]. Vor mehr als 200 Jahren, 1795, veröffentlichte Kant seinen philosophischen Entwurf „Zum ewigen Frieden", in dem er zwecks Sicherung des Friedens die Errichtung eines Bundes gleichberechtigter Staaten fordert. [...] Dieser „Friedensbund" [...], dem sich im Laufe der Zeit alle Staaten der Erde anschließen würden, dürfte kein neuer Machtfaktor werden, sondern sollte lediglich der Hüter der internationalen Ordnung des Weltfriedens sein.

Nach Kant hat nur noch sein Schüler Friedrich von Gentz (1764–1832) einen zumindest in der Theorie konstruktiven Beitrag zum Thema des dauerhaften Friedens geleistet. Darauf folgende romantisch-religiöse, kosmopolitische Utopien wurden der Problematik nicht gerecht. Bei der Bildung von Friedensgesellschaften in vielen Staaten des 19. Jahrhunderts, besonders durch die Initiative der Quäker, und in der weiteren Entwicklung bei internationalen Friedenskonferenzen kam immer deutlicher zum Ausdruck, wie sehr sich das Schwergewicht vom ethischen Motiv einer Friedensgestaltung auf den utilitaristischen Zweck des Friedens verlagerte, was auch durch wohlorganisierte Kongresse, deren Aufgabe sich faktisch in Anti-Kriegs-Demonstrationen erschöpften, nicht aufgewogen werden konnte. Es war zwar das Verdienst der Genfer Konvention (1864) und der Haager Konventionen (1899 und 1907), die sich, vom Faktum des Krieges ausgehend, gezwungen sahen, den Krieg zumindest verbal in seine Grenzen zu weisen, ihn zu humanisieren – und dieser Versuch soll hier nicht abgewertet werden –, aber die gefassten Beschlüsse waren im Grunde zu unverbindlich, als dass sie eine Garantie für die Beachtung durch alle Beteiligten geben konnten. Erst nach der Wende zum 20. Jahrhundert schien die Welt reif für die Schaffung einer permanenten Weltfriedensorganisation.

Günter Unser, Die UNO, München 2004, S. 2ff.

zungen ein Land für den VN-Beitritt qualifizieren bzw. welchem staatlichen Gebilde ein Vertretungsrecht in der Organisation zusteht. So wurde die in Artikel 23 (1) benannte Republik China bis 1971 durch die Regierung Taiwans vertreten; seither nimmt die Volksrepublik China diese Rolle wahr. Auch die damalige DDR und die Bundesrepublik Deutschland konnten den VN erst 1973 beitreten, nachdem die beiden deutschen Staaten im Grundlagenvertrag ihre gegenseitige Akzeptanz vereinbart hatten. In der Gegenwart scheitert bislang eine Empfehlung des Sicherheitsrates für die Aufnahme des Kosovo vor allem an China und Russland, die dessen 2008 vollzogene Abspaltung von Serbien nicht akzeptieren.

Gescheiterter Vorgänger: der Völkerbund

Die Vereinten Nationen haben sich erfolgreich als eine weltumspannende und – wie in den nachfolgenden Kapiteln zu zeigen sein wird – auch durchaus handlungsfähige Staatenorganisation zur Sicherung des Weltfriedens etablieren können. Ein Verständnis dieser Entwicklung bleibt indes unvollständig ohne einen zumindest kurzen Blick auf die Vorgängerorganisation der VN, den 1920 gegründeten Völkerbund *(League of Nations)* und dessen Bemühungen um eine neue Weltfriedensordnung. Vergleichende Analysen heben meist einseitig die normativen und institutionellen Schwächen des Völkerbundes hervor, die die Vereinten Nationen zu überwinden hatten. Diese Zuspitzung ist einerseits richtig, andererseits übersieht sie, dass der Völkerbund grundlegende normative und organisatorische Voraussetzungen schuf, die von den Vereinten Nationen fortentwickelt werden konnten. Dies gilt besonders für die eigentlich revolutionäre Idee, als Antwort auf die Katastrophe des Ersten Weltkrieges den Staaten ihr souveränes Recht auf Krieg *(liberum ius ad bellum)* zu entziehen und einer zwischenstaatlichen Organisation auf Grundlage internationaler Rechtsnormen die Verantwortung für den Frieden zu übertragen. Immerhin war dieses Recht, bei der Verfolgung politischer Interessen jederzeit zum Kriege schreiten zu können, ein ganz wesentlicher Ausdruck jener Souveränität, welche einander gleichgestellte Staaten seit dem Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück 1648 für sich reklamierten. In der Westfälischen Staatenordnung, die nach Ende des 30-jährigen Krieges, knapp 300 Jahre lang die internationale Politik prägte, galten Krieg und Frieden als sich immer wieder ablösende, moralisch indifferente Rechtszustände zwischen Staaten. Die Verheerungen des Ersten Weltkrieges, ihre ungeahnten Dimensionen und globalen Auswirkungen, zeigten aber deutlich das Scheitern einer Völkerrechtsordnung, die auf der uneingeschränkten Staatensouveränität aufbaute.

So bestimmte die Völkerbundsatzung, maßgeblich beeinflusst von den „14 Punkten", die US-Präsident Woodrow Wilson (1913 bis 1921) anlässlich des amerikanischen Kriegseintritts 1917 vorgelegt hatte, dass jeder Krieg eine Angelegenheit des ganzen Bundes sei und dass dieser „die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen" habe (Art. 11). Des Weiteren legte sie Regeln für die Kriegsverhütung durch Verfahren der friedlichen Streitbeilegung (Art. 12-15) und Sanktionsmechanismen zur Beendigung widerrechtlich begonnener Kriege (Art. 16) fest.

Im Kern verpflichtete die Völkerbundsatzung alle Mitglieder zur Teilnahme an einem *cooling-off*-Verfahren, einer Art Deeskalationsmechanismus in Streitangelegenheiten, die zu einem Krieg führen könnten. Dazu sollten gemäß Art. 12 entsprechende Fälle dem für die Friedenswahrung zuständigen Völkerbundsrat oder einem Schiedsgericht (nach seiner Einrichtung im September 1922 auch dem Ständigen Internationalen Gerichtshof) zur Untersuchung und Erstellung eines Berichts unterbreitet werden. Während dieser Phase sowie drei Monate nach Vorlage des Berichts durfte keine Seite zum Krieg schreiten. Nahm gemäß Art. 15 eine Streitpartei den Schiedsspruch bzw. einstimmigen Beschluss des Rates (an welchem betroffene Mitglieder nicht mitwirken durften) an, bestand das Kriegsverbot fort. Im Falle eines nicht einstimmigen Beschlusses stand es im Ermessen der Konfliktparteien, „die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit für nötig erachten" – also ggf. Krieg zu führen.

So wichtig und neuartig dieses partielle Kriegsverbot der Völkerbundsatzung ideengeschichtlich zweifellos war, so unscharf und letztlich wirkungslos blieb es in der Praxis. So ließ es Gewaltanwendungen unterhalb der Schwelle des Krieges unberücksichtigt, was es erschwerte, zwischen zulässiger Gewalt und verbotenem Krieg zu unterscheiden. Dies wiederum führte zu Unsicherheiten bei der Verhängung kollektiver Zwangsmaßnahmen, so dass sich diese auf einen einzigen Fall (1937 gegen Italien für seinen Angriff auf Abessinien, das heutige Äthiopien) beschränkten. Aber auch strukturelle Schwächen machten sich bemerkbar:

Pionierarbeit: erste Vollversammlung des Völkerbundes in Genf am 15. November 1920

ullstein bild

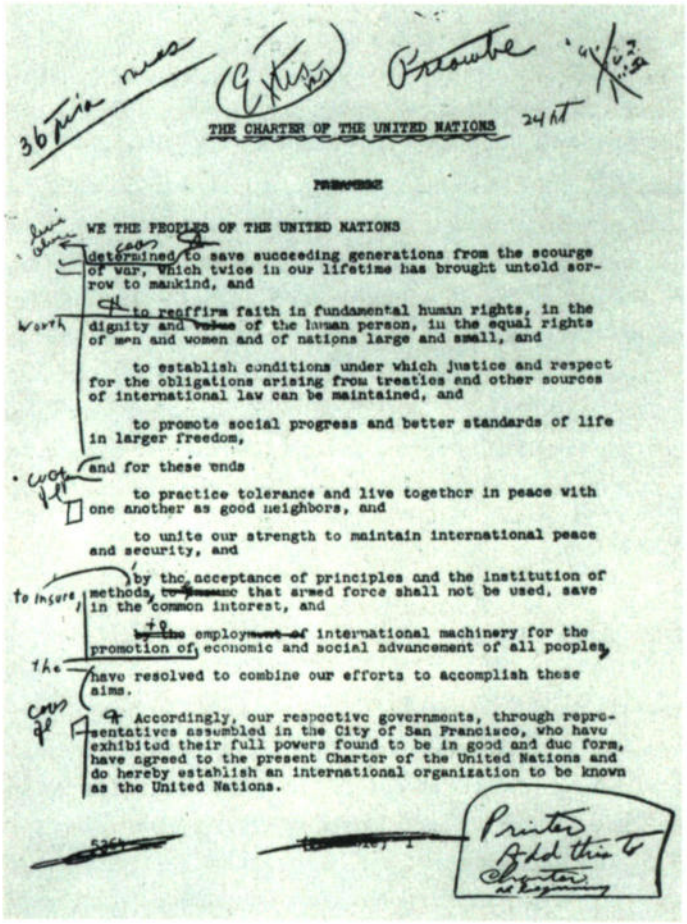
Die Verknüpfung seiner Satzung mit den Friedensverträgen von Versailles, Neuilly, Trianon und St. Germain, deren Auflagen die unterlegenen Mächte als ungerechtfertigt hart empfunden hatten, machten den Völkerbund zum Ziel revisionistischer Bestrebungen, insbesondere des Deutschen Reiches ab 1933. Vor allem aber gelang es dem Völkerbund nicht, die großen Mächte in eine gemeinsame Verantwortung für den Frieden einzubinden. Nachdem der US-Senat in einem Machtkampf mit Präsident Wilson die Ratifizierung des Versailler Vertrages verweigert hatte, blieben die USA dem Bund von Beginn an fern, das Deutsche Reich und Japan traten 1933 aus, die Sowjetunion erst 1934 ein. Eine universale Organisation konnte der Völkerbund so nie werden und auch den nachfolgenden Zweiten Weltkrieg nicht verhindern. Am 18. April 1946 löste er sich auf seiner 21. Bundesversammlung in Paris auf. Dennoch wäre es verfehlt, den Völkerbund als auf der ganzen Linie gescheitert zu betrachten. Die ihm zugrundeliegenden Normen und Mechanismen wurden durch den Zweiten Weltkrieg nicht entwertet, vielmehr unterstrich diese Menschheitskatastrophe noch einmal in dramatischer Weise das Erfordernis eines effektiven und umfassenden globalen Sicherheitssystems. Mit der Charta der Vereinten Nationen nahm die Welt hierzu einen zweiten Anlauf.

Die Charta der Vereinten Nationen

Der historische Kontext zur Zeit ihrer Entstehung, der Zweite Weltkrieg und die Lehren aus dem Scheitern des Völkerbundes, prägen bis heute Strukturen und Arbeitsweisen der VN. Unter diesem Eindruck waren Festlegungen und Kompromisse möglich, die unter anderen weltpolitischen Bedingungen so kaum vorstellbar gewesen wären.

Erste Überlegungen und Entwürfe für eine neue Weltordnung waren bereits in den frühen Kriegsjahren entstanden wie die 1941 von US-Präsident Franklin D. Roosevelt und dem britischen Premier Winston Churchill vorgestellte Atlantik-Charta. Sie konkretisierten sich unter Einschluss der Sowjetunion in den Konferenzen von Moskau und Teheran (1943), Dumbarton Oaks in Washington D.C. (1944) und schließlich Jalta (Februar 1945). Die konzeptionellen und organisatorischen Grundlagen für die Charta einer neuen Weltorganisation waren somit allerdings vor allem durch die Vorstellungen der USA, der Sowjetunion und des Vereinigten Königreichs geprägt. Diese hatten sich auf ein Großmächtegremium geeinigt, zu welchem sie mit China und Frankreich zwei Staaten hinzuzogen, die eher Leidtragende als Siegermächte des Krieges gewesen waren. Diese fünf Mächte erklärten sich zur Übernahme einer (im Völkerbund so schmerzlich vermissten) Verantwortung für den Frieden bereit, setzten für sich allerdings eine privilegierte Position innerhalb der neuen Organisation durch: Die Bestimmungen der Charta garantierten ihnen eine ständige Mitgliedschaft und ein Vetorecht im Sicherheitsrat sowie weitere exklusive Einflussmöglichkeiten auf alle wesentlichen Entscheidungen im VN-System. Das in der Charta verankerte Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitglieder (Art. 2, Ziff. 1) erfuhr so von Beginn an eine auch formelle Einschränkung – die von den übrigen Gründungsmitgliedern in San Francisco widerwillig akzeptiert wurde, um die Schaffung der von ihnen ersehnten funktionsfähigen Weltorganisation nicht zu gefährden. Wie sich freilich zeigen sollte, nahmen die „Großen Fünf" diese Verantwortung für den Weltfrieden nur eher selektiv wahr und nutzten insbesondere ihr Vetorecht vorrangig, um eigene Interessen und Initiativen abzusichern bzw. durchzusetzen. Das so entstandene Sicherheitssystem lebt seither mit dem Widerspruch zwischen der Unterwerfung der Staaten unter ein globales Friedenssicherungsregime und der Verweigerung der Großmächte, diese Regeln auch für sich zu akzeptieren.

Nichtsdestotrotz ist mit der Charta der Vereinten Nationen ein Dokument entstanden, das in seinen 19 Kapiteln und 111 Artikeln nicht nur den Umgang der Staaten miteinander, die



THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS

PREAMBLE

WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS

determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and

to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and ~~value~~ of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and

to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

and for these ends

to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbors, and

to unite our strength to maintain international peace and security, and

by the acceptance of principles and the institution of methods, ~~to ensure~~ that armed force shall not be used, save in the common interest, and

~~by the~~ employ~~ment of~~ international machinery for the promotion of economic and social advancement of all peoples,

have resolved to combine our efforts to accomplish these aims.

Accordingly, our respective governments, through representatives assembled in the City of San Francisco, who have exhibited their full powers found to be in good and due form, have agreed to the present Charter of the United Nations and do hereby establish an international organization to be known as the United Nations.

Printer Add this to Chapter

akg-images

Der erste Entwurf der VN-Charta 1945 mit handschriftlichen Anmerkungen

Beziehungen zwischen Mitgliedern und Organisation und die Befugnisse der VN-Organe regelt. Vielmehr stellt die Charta eine Art Weltverfassung dar, die sich angesichts vielfältiger historischer Umwälzungen als hinreichend robust und flexibel erwiesen hat: Es ist ihr gelungen, den Entwicklungen vom Kalten Krieg über den Ost-West-Gegensatz, die Dekolonisation, den Nord-Süd-Konflikt sowie dem Ende der bipolaren Weltordnung bis hin zum Zeitalter der Globalisierung einen allgemein akzeptierten normativen und institutionellen Rahmen zu geben. Die Charta ist rechtlich verbindlich für alle ihre Mitgliedstaaten und darüber hinaus ein Referenzdokument geworden für regionale Bündnisse und Organisationen wie

die NATO, die Europäische Union (EU) oder die Afrikanische Union (AU) sowie für zahlreiche Staatsverfassungen, welche die Grundsätze der Vereinten Nationen für ihr Vertrags- bzw. Staatsrecht anerkennen.

Mission: Weltfrieden

Während die Völkerbundsatzung noch gravierende normative Unschärfen bei der Unterscheidung von zulässiger und nicht zulässiger Gewalt aufwies und den Staaten letztlich auch weiterhin ermöglichte, ihre Interessen mit dem Mittel eines Krieges durchzusetzen, verpflichtet die Charta ihre Vertragsparteien allgemein und grundsätzlich, ihre Streitigkeiten friedlich beizulegen (Art. 2, Ziff. 3). Durch das Allgemeine Gewaltverbot erklärt sie nicht nur die Anwendung, sondern bereits die Androhung von Gewalt jenseits enger, vorgegebener Ausnahmen für unzulässig (Art. 2, Ziff. 4). Damit schafft die Charta das rechtliche Fundament für ein kollektives Sicherheitssystem, dessen Zentrum, der Sicherheitsrat, mit weitreichenden (potenziellen) Befugnissen zur Durchsetzung dieser Regeln ausgestattet ist. Wesentlich nachdrücklicher und effektiver als die Völkerbundsatzung markiert sie so die Abkehr vom tradierten Souveränitätskonzept des Westfälischen Staatensystems.

Artikel 2

Die Organisation und ihre Mitglieder handeln im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele nach folgenden Grundsätzen:

(1) Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.

(2) Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.

(3) Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.

(4) Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.

(5) Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.

(6) Die Organisation trägt dafür Sorge, dass Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, insoweit nach diesen Grundsätzen handeln, als dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.

(7) Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.

Dennoch ist das Gewaltverbot in Artikel 2 der Charta exemplarisch für ein Spannungsfeld, das die Arbeit der Vereinten Nationen von Beginn an prägte: den kollektiven Regelungsansprüchen einer Organisation einerseits und dem ebenfalls in Artikel 2 festgelegten Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten (Ziff. 1) sowie dem grundsätzlichen Verbot der Einmischung in deren innere Angelegenheiten (Ziff. 7) andererseits. Tatsächlich haben die Mitgliedstaaten mit dem VN-Beitritt ihre Souveränität nicht aufgegeben, sich aber im Laufe der Jahre einer wachsenden Zahl souveränitätsbegrenzender Regeln und Verpflichtungen unterworfen. Deren Reichweite und die Kompetenzverteilung zwischen Organisation und Mitgliedstaaten immer wieder neu zu bestimmen, ist zu einer ebenso dauerhaften wie schwierigen Aufgabe der Vereinten Nationen geworden. Besonders deutlich wird das in Bereichen, die wie der Menschenrechtsschutz oder die soziale Entwicklung zu den klassischen *domaines reservés*, den exklusiven Zuständigkeiten souveräner Staaten, gehören. Und es gilt umso mehr, als die Vereinten Nationen auf der Grundlage eines breiten Verständnisses von „Frieden" und infolge steigender Mitgliederzahlen ihre Aufgaben und Tätigkeitsfelder sowie den Ausbau ihres organisatorischen Gefüges beträchtlich erweiterten. In jüngerer Zeit sind mögliche Begrenzungen nationaler Souveränität im Rahmen einer internationalen Schutzverantwortung *(responsibility to protect)* verstärkt ins Blickfeld der internationalen Debatte geraten. Hierbei geht es um die Frage, wie die internationale Gemeinschaft reagieren kann oder soll, wenn ein Land entweder nicht willens oder nicht in der Lage ist, großflächige Menschenrechtsverletzungen in seinem Hoheitsbereich zu verhindern oder zu unterbinden.

Wenngleich die VN-Charta die Friedenswahrung als erstes und grundlegendes Ziel begrifflich nicht näher definiert, verdeutlicht der umfassende Zielkatalog des Artikel 1 doch, dass ihm ein breit gefasstes Friedensverständnis zugrunde liegt, für das die Verhinderung von Krieg und Gewalt notwendig, keinesfalls aber hinreichend ist.

Artikel 1

Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

(1) den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;

(2) freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen;

(3) eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen;

(4) ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.

Vielmehr stellt die Charta hierüber hinaus die Würde des Menschen und seine aus dieser Würde abgeleiteten Rechte sowie die Schaffung sozial gerechter und freiheitlicher Lebensbedingungen für alle Völker gleichberechtigt in den Mittelpunkt der Arbeit der Vereinten Nationen. Ohne dieses weitgefasste Friedensverständnis wären viele Aktivitäten und Initiativen der Organisation, von der Aushandlung der großen Menschenrechtsverträge bis hin zu den Millenniums-Entwicklungszielen, nicht denkbar. Ihm entspricht auch die politische Praxis der Organisation, die sich sowohl bei der Schaffung neuer Spezialorgane wie auch bei der Einrichtung spezifischer Programme und Fonds immer wieder bemüht hat, strukturelle Ursachen von Gewaltkonflikten zu

beseitigen. Auf diese Weise bildete sich im Laufe der Jahrzehnte ein dichtes, nach funktionalen bzw. regionalen Kriterien differenziertes Geflecht von Institutionen und Kooperationsbeziehungen, für welches sich der Begriff VN-System eingebürgert hat.

Institutionelle Strukturen

Dieses System der Vereinten Nationen (s. Abbildung) lässt sich grob in drei Kategorien erfassen: die durch die Charta geschaffenen Hauptorgane, die von den VN eingesetzten Nebenorgane, Fonds, Programme und regionalen Einrichtungen sowie schließlich die derzeit 15 Sonderorganisationen.

Ergänzt wird das System durch weitere, mehr oder minder stark formalisierte Verbindungen zu den unterschiedlichsten Institutionen und Akteuren aus der internationalen Zivilgesellschaft (rund 3000 nichtstaatliche Organisationen sind beim Wirtschafts- und Sozialrat akkreditiert), aus der Wirtschaft oder der Wissenschaft. Auch unterhalten die Nebenorgane und Programme je eigene Kooperationsbeziehungen zu Expertengremien oder staatlichen und privaten Stellen weltweit, so dass es schwerfällt, dieses dynamische System zu erfassen und einzugrenzen.

Ohnedies suggeriert der Begriff des Systems eine interne Logik und Struktur, welche die Vereinten Nationen jedoch nicht durchgängig aufweisen. In der Praxis überwiegt vielmehr einerseits eine schwer zu koordinierende bzw. zu steuernde Netzwerkstruktur, in der zahlreiche Akteure mit teils weitreichender Handlungsautonomie wirken. Doppelungen, Reibungsverluste und ein wenig effektiver Ressourceneinsatz sind häufig die Folgen. Andererseits entstand so ein einzigartiges System universaler Kompetenz, das angesichts der Herausforderungen einer zunehmend globalisierten Welt – vom Krisen- und Konfliktmanagement über das Weltklima und die nachhaltige Entwicklung bis hin zu den übergreifenden Fragen der menschlichen Sicherheit – ein Forum zur gemeinschaftlichen Problemanalyse und zur Entwicklung

Das System der Vereinten Nationen

Hauptorgane

Sicherheitsrat	Generalversammlung	Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	Sekretariat	Internationaler Gerichtshof (IGH)	Treuhandrat
5 ständige 10 nichtständige Mitglieder	192 Mitglieder	54 von GV gewählt	Generalsekretär	15 unabhängige Richter	

Sonderbeauftragte

Nebenorgane

- Kommission für Friedenskonsolidierung PBC
- UN-Friedensmissionen
- 2 int. Strafgerichtshöfe
- Sanktionsausschüsse
- Ausschuss zur Bekämpfung des Terrors
- Ausschüsse, Kommissionen
- Menschenrechtsrat
- Fachkommissionen
- Regionale Wirtschaftskommissionen
- Autonom: WTO
- DPKO
- OHCHR
- OCHA

Sonderorganisationen

FAO	UNESCO	WHO	UNIDO
ICAO	IMO	ITU	UNWTO
WMO	WIPO	IFAD	Weltbankgruppe
	IWF	ILO	UPU

Sonderstatus

IAEA	ICC	CTBTO	OPCW

Weitere Nebenorgane

Fonds und Programme			
UNCTAD	UNEP	UNDP	UNV
UNDCP	UNCDF	UNICEF	HABITAT
UNFPA	UNRWA	WFP	UNHCR

Forschungs- und Ausbildungsinstitute		
UNICRI	UNITAR	UNRISD
UNIDIR		

Andere UN-Institutionen		
UNSSC	UNOPS	UNU
UN Women		UNAIDS

→ Unterstellungsverhältnis ⇢ beratende Funktion

Fonds und Programme
HABITAT *Siedlungs- und Wohnungswesen* | ***UNCDF*** *Kapitalentwicklungsfonds* | ***UNCTAD*** *Handel und Entwicklung* | ***UNDCP*** *Drogen* | ***UNDP*** *Entwicklung* | ***UNEP*** *Umwelt* | ***UNFPA*** *Bevölkerung* | ***UNHCR*** *Flüchtlinge* | ***UNICEF*** *Kinder* | ***UNIFEM*** *Frauen* | ***UNRWA*** *Palästinaflüchtlinge* | ***UNV*** *Freiwilligenarbeit* | ***WFP*** *Nahrungsmittelhilfe*

Sonderorganisationen
FAO *Ernährung und Landwirtschaft* | ***ICAO*** *Zivilluftfahrt* | ***IFAD*** *Landwirtschaftliche Entwicklung* | ***ILO*** *Arbeit* | ***IWF*** *Währung* | ***IMO*** *Seeschifffahrt* | ***ITU*** *Fernmeldewesen* | ***WHO*** *Gesundheit* | ***WIPO*** *geistiges Eigentum* | ***WMO*** *Meteorologie* | ***UNESCO*** *Bildung, Wissenschaft, Kultur* | ***UNIDO*** *Industrielle Entwicklung* | ***UNWTO*** *Tourismus* | ***UPU*** *Postwesen*

Hauptdienststellen des Sekretariats
DPKO *Friedenssicherungseinsätze* | ***OCHA*** *Humanitäre/Katastrophen-Nothilfe* | ***OHCHR*** *Menschenrechte*

Forschungs- und Ausbildungsinstitute
UNICRI *Kriminalität, Rechtspflege* | ***UNITAR*** *Ausbildungsinstitut* | ***UNRISD*** *Soziale Entwicklung* | ***UNIDIR*** *Abrüstungsforschung*

Andere UN-Institutionen
UNAIDS *HIV/Aids* | ***UNOPS*** *Beschaffungsdienst* | ***UNSSC*** *UN-Fortbildungsakademie* | ***UNU*** *UN-Universität* | ***UN Women*** *Frauen*

Organisationen mit Sonderstatus
CTBTO *Vorbereitungskommission für Verbot von Nuklearversuchen* | ***IAEO*** *Atomenergie* | ***ICC*** *Internationaler Strafgerichtshof* | ***OPCW*** *Verbot chemischer Waffen*

Autonome Organisation
WTO *Welthandel*

© Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen | Stand: Jan. 2011 | J. Dolfen; A. Molnarova; www.dgvn.de

von Lösungsansätzen bereitstellt. Insbesondere den ärmeren Mitgliedstaaten ermöglichen es die VN so, sich wenigstens ansatzweise gleichberechtigt an der Gestaltung der internationalen Beziehungen zu beteiligen.

Hauptorgane

Gemäß Art. 7 der Charta bildet die als Kern des VN-Systems fungierende Organisation der Vereinten Nationen sechs Hauptorgane, deren institutioneller Zuschnitt, Aufgaben und Kompetenzen in je eigenen Kapiteln festgelegt werden. Von diesen Hauptorganen sind nur noch fünf aktiv. Der **Treuhandrat** hat nach der Entlassung des letzten unter seiner Aufsicht stehenden Treuhandgebiets in die Unabhängigkeit (Palau aus US-Treuhandschaft) Ende 1994 seine Arbeit eingestellt. Nachdem Ideen zu seiner Wiederbelebung, etwa im Bereich von Friedenssicherung und -konsolidierung, rasch verworfen wurden, beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Weltgipfel zum 60-jährigen Bestehen der Organisation 2005 seine Streichung aus der Charta. Bis zur Ratifikation einer veränderten Charta bleiben die Verweise auf den Treuhandrat als „toter Buchstabe" in der Charta erhalten.

Die **Generalversammlung** bildet das Herzstück der Organisation, ihr gehören alle 192 Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Prinzips „ein Staat – eine Stimme" an. Innerhalb der Generalversammlung kommt seit Anfang der 1960er Jahre den fünf Regionalgruppen (Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa sowie Westeuropäische und andere Staaten) eine große Bedeutung zu, weil sich aus ihrer Größe und Zusammensetzung die Proporzanteile und Vorschlagsrechte in weiteren Hauptorganen wie dem Wirtschafts- und Sozialrat oder dem Sicherheitsrat bzw. Nebenorganen wie dem Menschenrechtsrat ergeben. Wie das Gesamtsystem der VN unterliegen auch die Regionalgruppen beständigem Wandel. Im Zuge der Dekolonisation hat sich die Zahl der Staaten in Afrika und Asien beträchtlich erhöht. Gleiches gilt für Osteuropa, wo mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens nach 1990 zahlreiche neue Staaten entstanden. Viele dieser Länder gehören heute jedoch den Strukturen des politischen Westens, NATO und EU, an. Zur Gruppe der Westeuropäischen und anderen Staaten zählen zudem Australien, Kanada und Neuseeland sowie mit je spezifischen Einschränkungen Israel, die Türkei und die USA.

Der Generalversammlung obliegt die Organisations- und Finanzhoheit in den Vereinten Nationen, sie wählt die Mitglieder weiterer Hauptorgane, entscheidet über die Aufnahme neuer Mitglieder und bestimmt den Generalsekretär – wobei sie gerade in den beiden letzteren Fällen auf Empfehlungen des Sicherheitsrates angewiesen ist. Über diese Binnenkompetenz hinausgehende politische Beschlüsse der Generalversammlung etwa zu Fragen des Friedens haben gegenüber den Mitgliedstaaten nur empfehlenden Charakter. Zudem legt die Generalversammlung den Haushalt der Organisation fest. In ihren sechs Hauptausschüssen, in denen alle Mitgliedstaaten vertreten sind, werden wesentliche Beschlüsse und Initiativen der VN zu praktisch allen globalen Politikfeldern vorbereitet. So befasst sich der Erste Ausschuss mit der Internationalen Sicherheit und Abrüstung, der Zweite mit wirtschaftlichen und finanziellen Fragen, der Dritte mit humanitären und kulturellen Angelegenheiten, der Vierte mit speziellen politischen Problemen, der Fünfte mit Administration und Haushalt und der Sechste schließlich mit der Fortentwicklung völkerrechtlicher Bestimmungen. Da die Beschlüsse der Generalversammlung nur empfehlenden Charakter haben, müssen internationale Konventionen, wie sie etwa im Sechsten Ausschuss vorbereitet und dann von der Generalversammlung angenommen werden, von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Obwohl die Generalversammlung das für die Weltgemeinschaft repräsentativste Hauptorgan darstellt, weist sie gemessen hieran aber nur beschränkte Entscheidungs- und vor allem Handlungsmöglichkeiten auf.

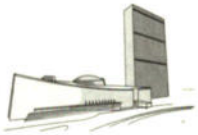
Demgegenüber ist der **Sicherheitsrat** weitaus mächtiger. Ihm wird in Artikel 24 die Hauptverantwortung für den Weltfrieden übertragen. In Fällen eines Bruchs oder einer Bedrohung des Friedens bzw. einer Aggressionshandlung (Art. 39) kann er sehr weitreichende und vor allem rechtlich bindende Entscheidungen bis hin zur Verhängung von Sanktionen und militärischen Zwangsmaßnahmen treffen. Hierzu wie bei allen anderen Beschlüssen des Sicherheitsrates bedarf es einer Mehrheit von neun seiner fünfzehn Mitglieder, wobei keines der fünf ständigen Mitglieder mit „Nein" stimmen darf (Vetorecht). Die zehn nichtständigen Mitglieder werden unter Berücksichtigung geographischer Ausgewogenheit für eine je zweijährige Amtszeit von der Generalversammlung bestimmt (siehe ausführlicher S. 16 ff.).

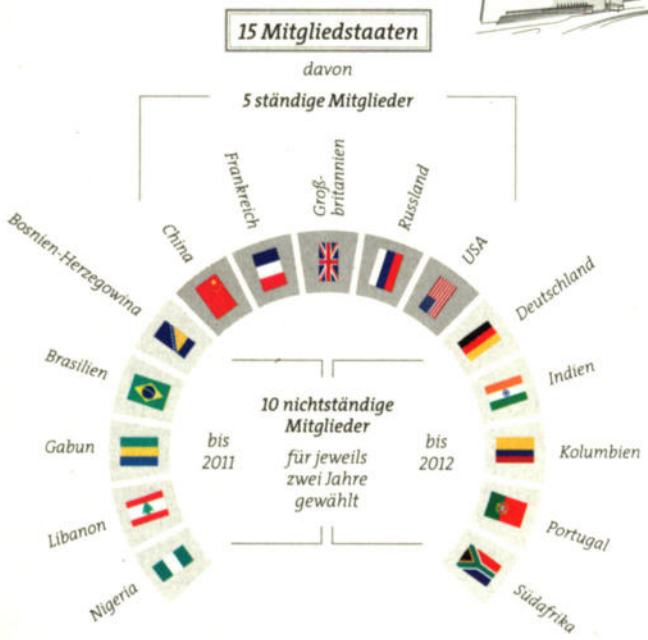
Der **Wirtschafts- und Sozialrat**, für den sich auch im Deutschen das englische Kürzel ECOSOC *(Economic and Social Council)* ein-

Herzstück der VN: die Generalversammlung, hier 2010 bei der Wahl fünf neuer nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrats, darunter Deutschland

UN Photo / Evan Schneider

Der VN-Sicherheitsrat





Vereinte Nationen; © Globus 3847

Wirtschafts- und Sozialrat der VN

54 Mitglieder, davon wählt die UN-Generalversammlung jährlich 18 Mitglieder auf 3 Jahre neu

ECOSOC
Zentrales Forum für wirtschaftliche, soziale und Entwicklungsfragen

14 afrikanische, 11 asiatische, 10 lateinamerikanische und karibische, 6 osteuropäische, 13 westeuropäische oder sonstige Staaten

Regionale Wirtschaftskommissionen
für
- Europa (ECE)
- Asien und Pazifik (ESCAP)
- Lateinamerika und Karibik (ECLAC/CEPAL)
- Afrika (ECA)
- Westasien (ESCWA)

Koordination
Berichte

Fachkommissionen
u.a. für
- Menschenrechte
- Bevölkerung und Entwicklung
- Soziale Entwicklung
- Stellung der Frau
- Rauschgifte
- Verbrechensverhütung und Strafjustiz
- Nachhaltige Entwicklung

Sonderorganisationen, Fonds und Programme der VN
ILO, FAO, UNESCO, WHO, Weltbank, IMF, ICAO, IMO, ITU, UPU, WMO, WIPO, IFAD, UNIDO, UNWTO, UNCTAD, UNEP, UNICEF, UNDP, UNIFEM, UNFPA, UNHCR, WFP, HABITAT, UNAIDS und andere

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 615 126

Kandidatur für den Sicherheitsrat

[...] Jedes Jahr rotieren fünf neue Mitglieder für zwei Jahre in das mächtige UN-Gremium, fünf alte verlassen es; die Sitze sind traditionell nach Weltregionen aufgeteilt. [...]

Eine Kampfkandidatur [...] kann hart werden: Ein Land, das nicht im ersten Anlauf die Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen erhält – stimmen alle 192 UN-Mitglieder ab, wären das 128 Stimmen –, muss in weiteren Wahlgängen Stimmen sammeln. 2006 schlugen sich Guatemala und Venezuela in 48 Wahlgängen erfolglos um den Sitz für Lateinamerika – zum Schluss gaben beide Kandidaten auf.

Die Sitze im Sicherheitsrat sind heiß umkämpft: Der nationale Einfluss auf die internationale Politik steigt, weil das Gremium Entscheidungen treffen darf, die für andere Staaten bindend sind. Nur die Vetomächte Russland, China, USA, Frankreich und Großbritannien sind seit Gründung der UN ständig im Rat.

[...] Man darf sich die Wahl durchaus wie einen Kuhhandel vorstellen. Eine Insiderin, die vor einigen Jahren für ihr Land in New York am Schaulaufen um Stimmen teilnahm, erzählt anschaulich von ihren Erfahrungen: So eine Kampagne, sagt sie, laufe in der Regel sehr lang; ein zehnjähriger Wahlkampf sei keine Seltenheit. [...] Denn neben internationalem Einfluss, guten bilateralen Beziehungen und finanzieller Potenz zähle beim Kampf um die [...] Sitze auch eine gute Vorbereitung, sagt die Kennerin. Und da wäscht eine Hand die andere: Ihr wählt uns dieses Mal, wir wählen euch in der nächsten Runde. Oder: Ihr wählt uns dieses Mal, wir stimmen dafür, dass eine große Konferenz in eurem Land stattfindet. Oder: Ihr stimmt für uns, wir wählen euch in den UN-Menschenrechtsrat. Wer zu spät in diesen Quid-pro-quo-Reigen einsteigt, findet das Fell des Bären eventuell schon verteilt. [...]

Selbst ein Land, das sich gut im Rennen wähnt, hat also noch nicht gewonnen. Denn die bilateralen Zusagen können sich bei der Abstimmung als wertlos herausstellen: Da hat ein Land durchaus mal 170 Versprechen, bekommt dann aber nur 130 Stimmen. Bei der Wahl müsse man „mit 20 Prozent Schwund rechnen", sagt die UN-Insiderin mit Erfahrung aus den Vorjahren.

In den Statuten der UN ist festgehalten, dass die Bewerber um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat einen wesentlichen Beitrag zu Schaffung und Erhalt von Frieden und Sicherheit weltweit leisten müssen, außerdem sollte ein Regionalproporz gesichert sein. [...]

Zwar haben kleine Staaten gelegentlich durchaus eine Chance auf Aufnahme in den Rat, aber das ändert sich zunehmend. Der kanadische Ex-Botschafter David Malone verweist darauf, dass immer häufiger wichtige Schwellenländer wie Mexiko, Brasilien, Südafrika oder Indien in den Sicherheitsrat drängten, weil das Gremium seit dem Ende des Kalten Krieges wieder mehr Bedeutung habe. Da eine grundlegende Reform des Sicherheitsrats seit Jahrzehnten diskutiert, aber nicht umgesetzt werde, spiegele dessen Zusammensetzung zunehmend andere Formationen wie die G 8 oder die G 20 wieder, in denen diese Länder mit am Tisch sitzen – nach dem Motto: Wenn wir kein dauerhaftes Mitspracherecht im Sicherheitsrat bekommen, müssen wir uns es eben immer wieder erneut auf zwei Jahre verschaffen.

Groß- und Vetomächte wiederum wissen die Mitgliedschaft kleinerer Staaten im UN-Sicherheitsrat auf ihre Weise zu nutzen. In einer Studie untersuchen zwei Wissenschaftler der Harvard-Universität den Zusammenhang zwischen Sitz und Geld und kommen am Beispiel der USA zu eindeutigen Ergebnissen: „Die Hilfe, die ein Land von den USA bekommt, steigt um 59 Prozent, wenn es in den Sicherheitsrat einzieht", schreiben die Autoren. Die finanzielle Unterstützung für kleine Länder steige zudem in Jahren, in denen im Sicherheitsrat wichtige internationale Probleme wie etwa der Irak-Krieg behandelt würden, besonders stark an; umgekehrt wurde etwa dem Jemen ein Großteil der US-Hilfsgelder gestrichen, als sich das arabische Land 1991 weigerte, dem ersten Irak-Krieg zuzustimmen.

Cathrin Kahlweit, „Diskreter Kuhhandel", in: Süddeutsche Zeitung vom 11. Oktober 2010

Ilja C. Hendel / VISUM

„Ahnengalerie" der VN-Generalsekretäre

gebürgert hat, besteht aus 54 durch die Generalversammlung bestimmten Mitgliedstaaten. Er befasst sich im Auftrag der Generalversammlung mit Fragen der wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Entwicklung und hält über seine Sonderabkommen Verbindung zu den Sonderorganisationen bzw. zur internationalen Zivilgesellschaft.

Der **Internationale Gerichtshof** (IGH) ist ein reines Staatengericht. Er kann völkerrechtliche Streitfälle zwischen Mitgliedstaaten entscheiden, wenn diese mit seiner Einschaltung einverstanden sind. Darüber hinaus ist der IGH die weltweit einzige Instanz, die das Völkerrecht mittels Rechtsgutachten auslegen darf, womit er wiederum einigen Einfluss auf Entscheidungen in der internationalen Politik ausüben kann. Seine Aufgaben sind in einem eigenen IGH-Statut niedergelegt, welches elementarer Bestandteil der VN-Charta ist.

Das **Sekretariat** ist das zentrale Verwaltungsorgan der Vereinten Nationen. Ihm unterstehen weltweit rund 44 000 Mitarbeiter, die vor allem in den zahlreichen Nebenorganen (s. u.) tätig sind. Am Hauptsitz der VN in New York sind knapp 6600 Personen beschäftigt. Das Sekretariat verfügt nicht über eigene Entscheidungskompetenzen, sondern wird auf allen Tätigkeitsfeldern der VN vor allem im Auftrag der Generalversammlung und des Sicherheitsrates planerisch und administrativ tätig. An der Spitze des Sekretariats steht der Generalsekretär (seit 2007 Ban Ki-moon aus Südkorea), der den Vereinten Nationen in der Weltöffentlichkeit ein erkennbares Gesicht verleiht. In seiner Leitungsfunktion wird er durch eine stellvertretende Generalsekretärin (seit 2007 Asha-Rose Migiro aus Tansania) sowie eine aus den Spitzenbeamten des Sekretariats bestehende *Senior Management Group* unterstützt. Der Generalsekretär ist zunächst der oberste Verwaltungsbeamte der Staatengemeinschaft. In dieser Funktion ist er einerseits mit erheblichen Kompetenzen für die Binnenstruktur des Apparates ausgestattet, legt Aufgabengebiete sowie Arbeitsstrukturen fest und ernennt die Mitarbeiter. Dabei ist er andererseits auch von Weisungen der Mitgliedstaaten abhängig, die insbesondere über die Zuweisung von Haushaltsmitteln sowie über die Erteilung von oft detailliert ausformulierten Mandaten erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Arbeit des Sekretariats nehmen. Zugleich ist der Generalsekretär Staatsmann unter Staatenlenkern. Art. 99 der Charta ermöglicht ihm, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf jede Angelegenheit zu lenken, die seiner Einschätzung nach eine Friedensbedrohung darstellen könnte. In der politischen Praxis der VN haben es die Generalsekretäre – wenn auch mit durchaus unterschiedlichem Engagement und Erfolg – immer wieder verstanden, über den Sicherheitsrat hinaus Themen von globaler Bedeutung auf der Agenda der Weltgemeinschaft zu verankern. Die Wahrnehmung dieser oft widersprüchlichen Aufgaben verlangt vom Amtsinhaber einen beständigen Balanceakt zwischen den Rollen des verwaltenden „Sekretärs" und des in der internationalen Politik impulsgebenden „Generals". Diese Zwitterposition macht das Amt zu einem der schwierigsten in der Internationalen Politik mit höchsten Anforderungen an die personale Autorität des jeweiligen Generalsekretärs.

Vier der fünf aktiven Hauptorgane sind am Hauptsitz der VN in New York angesiedelt, während der IGH seinen Sitz in Den Haag hat (aber nicht mit anderen dort ebenfalls angesiedelten Gerichtshöfen wie dem Internationalen Strafgerichtshof oder dem Internationalen Tribunal für das ehemalige Jugoslawien verwechselt werden sollte). Das Sekretariat unterhält zudem drei Außenstellen in Genf, Nairobi und Wien.

Nebenorgane und Sonderorganisationen

Die Charta räumt in Artikel 7 den Hauptorganen die Möglichkeit ein, bei Bedarf Nebenorgane einzusetzen – ein Recht, von dem in den zurückliegenden Jahrzehnten ausgiebig Gebrauch gemacht wurde. Neben den unmittelbar an die Hauptorgane angelehnten Ausschüssen und Kommissionen (im Falle des Sicherheitsrates kommen auch die Friedensmissionen sowie die Straftribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda hinzu), sind dies vor allem entwicklungspolitische Programme und Fonds wie das Entwicklungsprogramm UNDP, das Umweltprogramm UNEP, das Kinderhilfswerk UNICEF oder die Konferenz für Handel und Entwicklung UNCTAD. Hinzu kommen humanitäre Einrichtungen wie das Hilfsprogramm für die Palästina-Flüchtlinge UNRWA, der Hohe Kommissar für Flüchtlinge UNHCR oder das Welternährungsprogramm WFP sowie wissenschaftliche Einrichtungen wie die Universität der Vereinten Nationen UNU in Tokio oder das Institut für Ausbildung und Forschung UNITAR in Genf.

Die meisten dieser Nebenorgane, die über keinen eigenen völkerrechtlichen Status verfügen, entstanden im Zuge der Dekolonisation, infolge derer viele ehemalige Kolonialgebiete staatlich unabhängig wurden. So erlangten die Entwicklungsländer die Mehrheit in der Generalversammlung und machten diese zu einem wichtigen Forum für die Artikulation ihrer Interessen. Zwar gelang es ihnen, nicht zuletzt durch die Schaffung vieler entwicklungsrelevanter Nebenorgane, das Bemühen um einen Ausgleich des Nord-Süd-Konflikts fest auf der Agenda der Vereinten Nationen zu verankern – doch die Lage vieler Entwicklungsländer und ihrer Bevölkerungen hat sich auf diesem Wege bislang nicht wirklich nachhaltig und strukturell verbessert (s. ausführlich Kapitel 4 dieses Heftes).

Die Sonderorganisationen, die teilweise ähnliche Aufgabenfelder bearbeiten wie die Nebenorgane, sind autonome internationale Organisationen mit eigener Rechtsnatur, Mitgliedschaft und Finanzierung. 15 solcher Sonderorganisationen (da die Weltbankgruppe aus fünf Teilorganisationen besteht, wird oft auch von 19 gesprochen) sind gemäß Artikel 63 der Charta über Sonderabkommen mit dem ECOSOC und damit den VN verbunden. Die Sonderorganisationen decken ein breites Spektrum von Themen und Aktivitäten ab. Sie werden üblicherweise nach technischen (z. B. Weltpostverein UPU, Weltarbeitsorganisation ILO), sozialen, kulturellen und humanitären Organisationen (z. B. UNESCO, Weltgesundheitsorganisation WHO) sowie Finanzorganisationen (z. B. Weltbankgruppe, Internationaler Währungsfonds IWF) unterschieden. Hinzu kommen noch eine Reihe autonomer Organisationen wie die Internationale Atomenergiebehörde IAEA oder die Welthandelsorganisation WTO, die dem VN-System lose, das heißt ohne formelles Abkommen, verbunden sind.

Die Nebenorgane und Sonderorganisationen arbeiten auf vielfältige Weise in den verschiedensten Zuständigkeits- und Handlungsfeldern der Vereinten Nationen; ihr Wirken wie auch ihr

Stiller Diplomat ...

[...] Ban Ki-moon ist das Gesicht der Vereinten Nationen [...] [.]

In dem ehemaligen koreanischen Außenminister hatten die Vetomächte 2007 jemanden als Chef über etwa 10 000 Mitarbeiter auf der ganzen Welt, über etwa 100 000 Blauhelmsoldaten, über Dutzende Unterorganisationen und Programme berufen, der kooperativ und effizient sein sollte. Er sollte ein Manager sein, ein Macher. Aber kein Star, keiner, der Politik auf eigene Rechnung macht. [...]

Ban Ki-moon ist zwar ein fleißiger, ein ordentlicher, ein skandalfreier und bescheidener Vorposten der Weltgemeinschaft. Aber er ist tatsächlich kein Star. [...] Das verdirbt dem ambitionierten Apparat der UN, seinem Stab, aber auch Nichtregierungsorganisationen, Botschaftern und Beratern zunehmend die Stimmung. Der SG, wie der Secretary General im Jargon der UN heißt, soll ja nicht nur einen anständigen Job machen. Er soll ein weltlicher Papst sein, der seinen Finger auf die Wunden der Völkergemeinschaft legt. Er soll eine gewichtige Stimme in der Welt haben. Er soll Stratege, Diplomat und Manager sein. [...]

Nicht jeder ist ein geborener Redner, und das Amt braucht mehr als gute Rhetorik. Aber Ban hat es auch in anderer Hinsicht schwer als Nachfolger des Afrikaners Kofi Annan. [...] [Er] wird als Messlatte genommen für die Leistungen eines SG, er hat die UN-Reform angestoßen und die Millenniums-Ziele auf den Weg gebracht, wenn er bei Staatschefs anrief, dann riefen sie, heißt es, umgehend zurück. Wenn er ein Thema setzte, dann war es in der Welt. Generalsekretäre werden aber auch an Dag Hammarskjöld gemessen, Generalsekretär in den 50er Jahren; auch er war als Technokrat gewählt worden und sollte den recht neuen, damals mit etwa 60 Mitgliedern noch eher kleinen Laden am East River zum Laufen bringen, doch er wurde ein ganz Großer.

In China erreichte er die Freilassung von US-Soldaten, die nach dem Koreakrieg festgehalten wurden, und er entschärfte die Suez-Krise, indem er innerhalb weniger Tage eine internationale Polizeitruppe aufstellte – Vorbild für die später geschaffenen Blauhelme. Jeder SG wird auch gemessen an Javier Pérez de Cuéllar, der sich in den 80er Jahren als talentierter Diplomat in Kambodscha, Afghanistan, Angola, Irak und Iran profilierte. Nun also Ban, der zweite Asiate auf diesem Posten, auch er setzt sich ein: im Nahost-Konflikt, bei den Klimaschutz-Verhandlungen, in Birma oder Sri Lanka. Aber der Verhandlungsmarathon des Nahost-Konflikts wird von den Amerikanern inszeniert, in Afghanistan und im Irak spielen die UN eine untergeordnete Rolle. Und in Sri Lanka, klagt Peggy Higgs von der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch, habe Ban sich in den Wirren des zu Ende gehenden Bürgerkrieges, [...] von der Regierung mit Musik und rotem Teppich begrüßen lassen. [...] Stille Diplomatie, für die sich Ban rühme, sei ja eine schöne Sache, findet Higgs, aber: „Wenn sie funktioniert, schön. Wenn nicht, dann wirkt der Handelnde wie ein Komplize."

Bob Orr, ein mächtiger Strippenzieher im UN-Apparat mit dem eindrucksvollen Titel „Unterstaatssekretär für Politische Koordination und Strategische Planung" kontert, Ban sei ein guter Verhandler – aber hinter den Kulissen. [...] Ban musste sich, sagt die [...] Wissenschaftlerin [Elisabeth Lindenmayer, Professorin an der Columbia University] [...], den Platz am Tisch der Großen erkämpfen. Nun hat er ihn. Nun muss er Normen setzen, nach denen sich die Welt richten soll; „je mehr gute Ideen zu Normen werden, desto besser kann der SG mit dem Finger auf die zeigen, die sie nicht einhalten."

Cathrin Kahlweit, „Ohne Ton", in: Süddeutsche Zeitung vom 20. September 2010

Jan Tomaschoff / Baaske Cartoons

... oder Störfaktor der Mächtigen?

[...] Wer hat Angst vor Ban Ki-moon? Heute ist die Frage nicht mehr so leicht abzutun. Kann es der syrische Machthaber Assad beispielsweise überhören, wenn ihn der UN-Generalsekretär an die Verpflichtung jeder Regierung erinnert, die Bevölkerung zu schützen und ihre Rechte zu achten? Nach der neuen Doktrin der „Schutzverantwortung" geht diese Verpflichtung auf die Weltgemeinschaft über, wenn eine Regierung ihr nicht gerecht wird. Und das ist keine Theorie mehr – Gaddafi und Gbagbo können Lieder davon singen. In der Libyen-Krise beriefen sich Ban und danach der Sicherheitsrat früh auf die Schutzverantwortung; die Genehmigung „aller nötigen Mittel" war dann fast nur noch Formsache, als Amerika beschlossen hatte, den Regimegegnern zur Hilfe zu eilen. In der Elfenbeinküste waren es sogar UN-Soldaten, die auf Bans Befehl an der Seite französischer Streitkräfte den Kampf für Ouattara entschieden.

[...] Offensiv münzte Ban das Vorgehen der UN in Libyen und in der Elfenbeinküste um in eine Mahnung an andere Diktatoren. Diese Drohung ist ihm wichtiger als die Betonung der Überparteilichkeit der UN. Von Regimewechseln ist offiziell natürlich keine Rede. Doch seit der Luftunterstützung für libysche Rebellen und den Angriffen auf Gbagbos Bunker weiß alle Welt, wie weit ein Auftrag zum Schutz der Zivilbevölkerung interpretiert werden kann. Noch vor wenigen Jahren, als der Irak-Streit die UN spaltete, galt die schiere Vorstellung eines Regimewechsels in New York als Inbegriff des Bösen.

Ban könnte nicht auftrumpfen, wenn China und Russland das Einschreiten in Benghasi und Abidjan im Sicherheitsrat vereitelt hätten. Doch Peking und Moskau (wie auch westliche Mächte) werden ihre Hände auch künftig schützend über den einen oder anderen Gewaltherrscher halten. Je stärker Ban sich nun als Mann des letzten Mittels profiliert, desto unsicherer wird seine Zukunft. [...]

Manche mächtige Staaten dürften nun neu darüber nachdenken, ob Ban Ki-moon noch der Mann ist, der keinen stört.

Andreas Ross, „Ein New Yorker Frühling", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. April 2011

Zusammenspiel mit den Hauptorganen wird daher in den nachfolgenden Kapiteln an konkreten Beispielen untersucht und diskutiert.

Finanzierung

Die Finanzierung der Vereinten Nationen erfolgt im Wesentlichen durch ihre Mitgliedstaaten. Alle zwei Jahre beschließt die Generalversammlung zur Deckung ihrer laufenden Kosten einen Haushalt, zu welchem die Mitglieder dann auf der Grundlage einer im Drei-Jahres-Rhythmus festgelegten Skala ihre Beiträge entrichten. Diese Skala reicht von 0,001 Prozent für die ärmsten Staaten bis zu 22 Prozent für die USA. Der Anteil Deutschlands als drittgrößtem Beitragszahler nach den USA und Japan liegt im Zeitraum von 2010 bis 2012 bei 8,02 Prozent. Im Zweijahreszeitraum 2010/11 beträgt der reguläre Haushalt der Organisation 5,16 Milliarden US-Dollar; dieser deckt indes nur den kleineren Teil der tatsächlichen Kosten ab. Dazu kommt im gleichen Zeitraum 2010/11 ein Budget von mehr als 7,83 Milliarden US-Dollar für die derzeit 14 Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Die Kosten für die Friedenseinsätze werden in einem ähnlichen Umlageverfahren von den Mitgliedstaaten erhoben, wobei den ärmeren Mitgliedstaaten in einem gestuften Verfahren Rabatte bis zu 90 Prozent gewährt werden. Die so entstehende Differenz tragen die fünf ständigen Mitglieder. Während diese beiden Haushalte aus Pflichtbeiträgen der Mitglieder gespeist werden, finanzieren sich zahlreiche Programme und Fonds vorwiegend aus freiwilligen Zuwendungen der Mitgliedstaaten, was ihnen gerade in Krisenzeiten eine schwer kalkulierbare Finanzausstattung beschert.

Zur Rolle internationaler Organisationen

Im bis hierher Gesagten wurde deutlich, dass die Vereinten Nationen wichtige Erfolge bei ihren Bemühungen um den Aufbau eines globalen Friedenssicherungssystems aufweisen können, dass ihre Arbeit aber von Beginn an durch zahlreiche, teils grundlegende Hindernisse und Widersprüche gekennzeichnet ist. Obwohl sie ihre Strukturen und Instrumente beständig an neue weltpolitische Entwicklungen und Konstellationen angepasst haben, werden ihnen immer wieder mangelnde Handlungsfähigkeit, verkrustete Strukturen und Reformunwillen vorgeworfen.

Daher soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass das Verständnis von Rolle und Funktion internationaler Organisationen und speziell der Vereinten Nationen unterschiedlichen Wahrnehmungs- und Erklärungsmustern von Weltpolitik und internationalen Beziehungen unterliegt. Diese Wahrnehmungs- und Erklärungsmuster prägen im Bereich der Wissenschaft unterschiedliche Theorien und Schulen, sie leiten vielfach aber auch als „Weltbilder" (so der Politikwissenschaftler Gert Krell) das Handeln von Staaten, Regierungen und ihren Machtapparaten und erlangen so unmittelbare politische Relevanz.

Dies zu wissen hilft in den nachfolgenden Kapiteln zu verstehen, warum sich internationale Kooperation bei der Sicherstellung allseits anerkannter öffentlicher Güter wie Weltfrieden, Menschenrechte, Umwelt oder Klima so überaus schwierig gestaltet. Am Beispiel zweier wichtiger Theorieschulen, der des Realismus und der des Liberalismus/Institutionalismus, sollen hier daher unterschiedliche Auffassungen von bzw. Funktionszuschreibungen für internationale Organisationen skizziert werden.

In der realistischen Schule wird das internationale System als eine Anarchie aufgefasst, in welcher letztlich jeder Staat um sein Überleben kämpfen und zu seiner individuellen Absicherung gegen andere Akteure möglichst große Macht ansammeln muss. Nach dieser Sicht ist die politische Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen allenfalls auf einer strikt zwischenstaatlichen Basis möglich. Denn dies erlaubt den Staaten, ihre Souveränität weitestgehend zu erhalten und ihre essenziellen Interessen gegebenenfalls auch ohne die Organisation zu verwirklichen. Die Unterwerfung unter übergeordnete, vielleicht sogar supranationale – also überstaatliche – Institutionen wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe von Souveränität und schwächte damit die eigene Position. Multilaterale Organisationen erscheinen aus dieser Perspektive vor allem als Instrumente, die eingesetzt werden, solange sie der eigenen Interessendurchsetzung und insbesondere der Kontrolle anderer, stärkerer Akteure und damit der Machtbalance dienen. Bevorzugt werden indes eher die traditionellen Mittel, um Sicherheit zu gewährleisten, nämlich starke Streitkräfte, überlegene Wirtschaft oder schlagkräftige Bündnisse, also Machtinstrumente, die in der oft willkürlichen Verfügungsgewalt einzelner bzw. kleiner Gruppen von Staaten bleiben – was dann den Zustand der Anarchie und Unsicherheit fortdauern lässt.

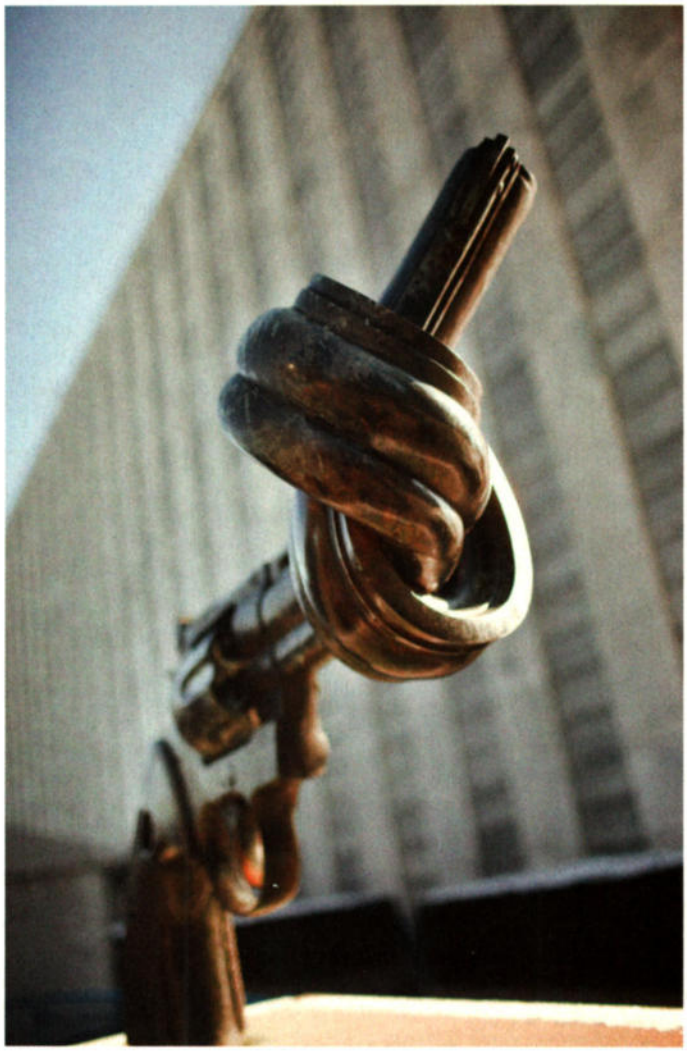
Liberale Institutionalisten erkennen Bedrohlichkeiten im Internationalen System durchaus an, halten aber eine dauerhafte multilaterale Kooperation zwischen Staaten nur für sinnvoll, wenn die Beteiligten aus der Zusammenarbeit einen höheren individuellen Nutzen (z.B. wirtschaftliche Erfolge dank regionaler Stabilität) ziehen können. Sie siedeln ihre Zusammenarbeit in formellen Institutionen an, wenn diese wiederum einen erkennbaren Einfluss auf das Verhalten der beteiligten Akteure haben, also sicherstellen, dass eingegangene Vereinbarungen eingehalten und so die gegenseitige Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit verbessert werden. Die intensivierte gegenseitige Information über die jeweiligen Absichten senkt politische Transaktionskosten: Es entsteht Vertrauen, Mittel für die Sicherheitsvorsorge können in anderen Bereichen eingesetzt werden, Verflechtung und wechselseitige Abhängigkeiten können ihre stabilisierende Wirkung entfalten. Aus der institutionalistischen Perspektive sind internationale Organisationen Arenen, in denen Staaten ihre Politiken auf der Grundlage gemeinsamer Abkommen und Verträge koordinieren. In fortgeschrittenen Stadien können solchen Organisationen auch eigene Akteursqualitäten und supranationale Funktionen übertragen werden – wie dies etwa bei der gemeinschaftlichen Politik der EU oder eben in den Vereinten Nationen bei der Friedensaufsicht durch den Sicherheitsrat der Fall ist.

Da letztlich weder die beiden hier genannten noch die zahlreichen weiteren politikwissenschaftlichen Theorien die komplexe Realität internationaler Beziehungen und der Funktionen internationaler Organisationen vollständig erfassen und sie vor allem in ihrem Sinne gestalten, bleibt die Arbeit der Vereinten Nationen wie auch das Verhalten ihrer Mitgliedstaaten weiterhin in vielerlei Hinsicht strittig. Doch zum Verständnis der nachfolgenden Kapitel ist es wichtig zu erkennen, dass das Verhalten der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Vereinten Nationen von den Bildern geprägt wird, die sich deren Regierungen von der Organisation machen – was wiederum auf das Erscheinungsbild der VN selbst zurückschlägt. Denn diese sind, wie rasch erkennbar wird, auf allen Feldern so stark oder so schwach, wie ihre Mitgliedstaaten dies zulassen.

Sven Bernhard Gareis

Internationale Friedenssicherung

Friedenssicherung und -konsolidierung stehen nebeneinander und gehen ineinander über. Der Sicherheitsrat entscheidet über Interventionen, unterliegt dabei aber einerseits den in der VN-Charta festgeschriebenen Regeln und verfolgt andererseits oftmals auch eigene Interessen.



Ilja C. Hendel / VISUM

„Non-Violence" – so heißt die Bronzeskulptur des schwedischen Künstlers Carl Fredrik Reuterswärd vor dem VN-Hauptgebäude, die den Grundsatz der Gewaltlosigkeit versinnbildlichen soll.

Beim Blick in die Charta der Vereinten Nationen fällt auf, dass sich deren starke, auf kollektive Aktionen ausgerichtete Kapitel vor allem damit beschäftigen, wie zwischenstaatliche Kriege und Gewaltkonflikte zu verhüten bzw. zu beenden sind, während zentrale Themen wie die Menschenrechte oder die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eher programmatisch angesprochen werden und ihre Bearbeitung an teils noch zu schaffende Nebenorgane verwiesen wird. Verständlich wird diese Fokussierung vor allem aus dem Entstehungskontext der VN im Zweiten Weltkrieg. Es wird aber auch deutlich, dass die Staaten die Abgabe von Souveränitätsrechten an die neue Weltorganisation so überschaubar wie möglich halten wollten. Während Menschenrechte und Entwicklung erst in der weiteren politischen Praxis zu tragenden Säulen der VN werden sollten, war die Grundkonzeption für ein globales kollektives Sicherheitssystem von Beginn an fest in der Charta verankert. Dessen praktische Realisierung vollzog sich jedoch nicht getreu den Charta-Bestimmungen, sondern überwiegend anhand oft auch kreativer Interpretation durch die Staaten.

Kernprinzip Kollektive Sicherheit

Die Geschichte der internationalen Beziehungen ist seit jeher dadurch gekennzeichnet, dass Staaten militärische Gewalt einsetzen und Kriege führen, um ihre Interessen durchzusetzen. Jahrhundertelang galt dieses frei verfügbare Recht auf Krieg *(liberum ius ad bellum)* den Staaten als ein wichtiges Zeichen ihrer Souveränität. Angesichts der zunehmenden Verflechtung und gegenseitigen Abhängigkeiten im neuzeitlichen Staatensystem wurde gleichwohl immer wieder versucht, mithilfe von Mächtekonferenzen, Vertragssystemen oder Allianzen Kriege zu verhindern und so Schäden und Störungen im internationalen System zu minimieren. Beispielhaft zu nennen wären hier etwa der Berliner Kongress zur Balkan-Problematik 1878 oder die austarierte Vertragsdiplomatie des deutschen Reichskanzlers Otto von Bismarck, aber auch das englisch-französisch-rus-

sische Bündnis, die so genannte *Triple Entente*, vor dem Ersten Weltkrieg. Die Katastrophen zweier Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts indes hatten der internationalen Gemeinschaft vor Augen geführt, wie fragil und unzulänglich diese Bestrebungen letztlich waren. Vor allem das Fehlen international akzeptierter Gewaltverbote sowie machtvoller Institutionen, um diese zu überwachen und durchzusetzen, erlaubte den Staaten immer wieder Krieg zu führen.

Hier setzt der Ansatz der kollektiven Sicherheit ein, wie er vom Völkerbund erstmals und noch wenig erfolgreich in die internationale Politik eingebracht und dann von den Vereinten Nationen aufgegriffen und fortentwickelt wurde. Das Prinzip der Kollektiven Sicherheit geht davon aus, dass alle Staaten bereit sind, ihre Einzelinteressen und Souveränitätsrechte einem übergeordneten gemeinschaftlichen Interesse an friedlichen internationalen Beziehungen unterzuordnen und sich an der Errichtung eines globalen Friedenssicherungssystems zu beteiligen, welches seine Mitglieder wirksam davon abhält, einander mit Gewalt und Krieg zu überziehen. Anders als ein kollektives Verteidigungssystem wie etwa die NATO, das sich gegen äußere Gegner richtet, wendet sich ein kollektives Sicherheitssystem mit seinen Verpflichtungen wie auch seinen Sanktionsandrohungen an die eigenen Mitglieder. Idealerweise wäre eine solche Einrichtung wie eine Weltregierung konzipiert – da diese jedoch utopisch bleibt, muss ein entsprechendes System auf der freiwilligen Selbstverpflichtung der Staaten im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages aufbauen, in welchem

- den Staaten dauerhaft das Recht auf Gewalt entzogen wird und sich die Mitglieder gegenseitig zusichern, Konflikte friedlich auszutragen;
- eine Instanz zur Überwachung dieser Friedensnormen geschaffen wird;
- Maßnahmen bei Normverletzungen vereinbart werden.

Das Funktionieren dieses Systems ist jedoch von bestimmten Voraussetzungen abhängig: Die vereinbarten Normen und Mechanismen müssen eindeutig und allgemein verbindlich sein, und alle Mitgliedstaaten müssen darauf vertrauen können, dass sich möglichst alle, zumindest aber die weit überwiegende Zahl der Staaten auch an diese Regeln halten. Des Weiteren muss jeder friedliche Staat sich darauf verlassen können, dass ihm das System im Falle einer Aggression zu Hilfe eilt – was wiederum hohe Anforderungen an die Unparteilichkeit und Effektivität der zentralen Entscheidungsinstanz stellt.

An diesen hohen Anforderungen entzündet sich denn auch die grundsätzliche Kritik am Gedanken der kollektiven Sicherheit: Die Vertreter der realistischen Schule weisen darauf hin, dass auch zwischenstaatliche Entscheidungsgremien immer von den Interessen der dort vertretenen Akteure abhängen – sie sind also nicht als gänzlich unparteiisch zu betrachten. Auch lassen sich in komplexen Konflikten Aggressor und Opfer oft nicht eindeutig unterscheiden, was die Entscheidungsfähigkeit eines solchen Systems weiter einschränkt. Außerdem kann selbst in relativ eindeutigen Fällen das Problem auftreten, dass Staaten vor den mit einem kollektiven Vorgehen verbundenen Risiken und Kosten zurückscheuen – die naturgemäß umso größer ausfallen, je mächtiger der Friedensstörer ist. Kollektive Sicherheit erscheint aus dieser Sicht in erster Linie als ein Mechanismus, der allenfalls gegenüber kleineren Staaten erfolgversprechend ist, während größere Mächte weiterhin auf klassische eigenstaatliche Sicherheitsvorsorge und Allianzen setzen müssen. Diese keinesfalls unberechtigten Einwände lassen sich in der Frage zuspitzen, ob mit kollektiver Sicherheit nicht etwas schlechterdings Unmögliches versucht wird.

Ein Großteil dieser Kritik richtet sich jedoch gegen eine sehr idealtypische Auffassung von kollektiver Sicherheit. Diese verliert aber viel von ihrem Utopismus, wenn man sie wesentlich bescheidener als ein regelbasiertes Rahmenwerk für die Gestaltung internationaler Politik auffasst, das Bedingungen schafft, unter denen ein friedlicher Konfliktaustrag wahrscheinlicher wird als unter den Voraussetzungen globaler Anarchie. Es bietet alternative Formen der Konfliktbearbeitung unter Einschaltung von Institutionen, die zwar nicht völlig unparteiisch sein mögen, in denen Staaten und Mächte aber durch Normen und Verfahrensregeln zu Interessenausgleich und Kompromissen bewegt werden. Diese Regularien reduzieren zumindest die Willkür und machen Entscheidungen für die Staatenwelt tendenziell akzeptabler. Hierauf wiederum kann dann ein umfassenderes System kooperativer Sicherheit aufbauen, in welchem Staaten durch gegenseitige Konsultationen eine breite Palette von Organisationen, Institutionen, Verträgen oder lockereren Regimen hervorbringen, welche ihr Handeln in den unterschiedlichsten Bereichen leiten.

Das Sicherheitssystem der Charta

Das Gewaltverbot der UN-Charta wurde rasch zur weltweit akzeptierten Fundamentalnorm des modernen Völkerrechts. Mit dem Sicherheitsrat gibt es ein zumindest potenziell starkes und handlungsfähiges Organ, dem Artikel 24 der Charta die Hauptverantwortung für den Weltfrieden überträgt. Allerdings sorgte der Ost-West-Konflikt jahrzehntelang dafür, dass der Sicherheitsrat durch den gewohnheitsmäßigen Gebrauch des Vetorechts vor allem durch die Sowjetunion und die USA gelähmt war. Unter diesen Bedingungen konnte auch das kollektive Sicherheitssystem, so wie es in der Charta angelegt ist, nicht realisiert werden. Vielmehr entwickelten sich die wichtigsten Instrumente und Mechanismen der Friedenssicherung in Anlehnung und erweiternder Interpretation der nachfolgend dargelegten Charta-Bestimmungen.

Friedliche Streitbeilegung

Die in Artikel 2, Ziffer 3 der Charta festgelegte Verpflichtung der Staaten, ihre Streitigkeiten friedlich beizulegen, wird in Kapitel VI weiter ausgestaltet und präzisiert. So müssen sich gemäß Artikel 33 die „Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden", zunächst bemühen, ihre Unstimmigkeiten durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch oder Gerichtsentscheidung oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl beizulegen. Der Sicherheitsrat kann sich auf Ansuchen eines VN-Mitglieds oder kraft eigener Autorität jeder Streitangelegenheit annehmen, von seinem Untersuchungsrecht Gebrauch machen (Art. 34) sowie Empfehlungen zu ihrer Beilegung aussprechen (Art. 36). Ihm fehlt jedoch an dieser Stelle ein Weisungsrecht, selbst einen formalen Vermittlungsvorschlag kann der Sicherheitsrat nach Artikel 38 nur vorlegen, wenn er von allen Streitparteien hierzu aufgefordert wird.

Wesentliche Bestimmungen des Kapitels VI

Artikel 33

(1) Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.

(2) Der Sicherheitsrat fordert die Parteien auf, wenn er dies für notwendig hält, ihre Streitigkeit durch solche Mittel beizulegen.

Artikel 34

Der Sicherheitsrat kann jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte, untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder der Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte. [...]

Artikel 36

(1) Der Sicherheitsrat kann in jedem Stadium einer Streitigkeit im Sinne des Artikels 33 oder einer Situation gleicher Art geeignete Verfahren oder Methoden für deren Bereinigung empfehlen.

(2) Der Sicherheitsrat soll alle Verfahren in Betracht ziehen, welche die Parteien zur Beilegung der Streitigkeit bereits angenommen haben.

(3) Bei seinen Empfehlungen auf Grund dieses Artikels soll der Sicherheitsrat ferner berücksichtigen, dass Rechtsstreitigkeiten im allgemeinen von den Parteien dem Internationalen Gerichtshof im Einklang mit dessen Statut zu unterbreiten sind.

Artikel 37

(1) Gelingt es den Parteien einer Streitigkeit der in Artikel 33 bezeichneten Art nicht, diese mit den dort angegebenen Mitteln beizulegen, so legen sie die Streitigkeit dem Sicherheitsrat vor.

(2) Könnte nach Auffassung des Sicherheitsrats die Fortdauer der Streitigkeit tatsächlich die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden, so beschließt er, ob er nach Artikel 36 tätig werden oder die ihm angemessen erscheinenden Empfehlungen für eine Beilegung abgeben will.

Artikel 38

Unbeschadet der Artikel 33 bis 37 kann der Sicherheitsrat, wenn alle Parteien einer Streitigkeit dies beantragen, Empfehlungen zu deren friedlicher Beilegung an die Streitparteien richten.

Im Spannungsfeld zwischen Staatensouveränität und kollektivem Handeln räumt Kapitel VI der ersteren den Vorrang ein: Die Wahl der Mittel und das Ausmaß der Ernsthaftigkeit ihrer Anwendung liegt bei den Staaten bzw. ihren Regierungen. Dieser souveränitätsschonende Ansatz ist einer Gemeinschaft gleichberechtigter Staaten zwar einerseits sicher angemessen; andererseits liegt die Hauptschwäche der friedlichen Streitbeilegung in der oft mangelnden Bereitschaft der Staaten, sich gewaltvorbeugender Strategien zu bedienen. Stärkere Eingriffsmöglichkeiten des Sicherheitsrates unterhalb der Schwelle des Zwangs, etwa durch Anordnung eines Schiedsverfahrens, könnten nach Meinung vieler Fachleute das insgesamt eher schwache Kapitel VI aufwerten und eine effektivere Prävention ermöglichen.

Maßnahmen bei Friedensstörungen

Kommt es trotz der Bemühungen um friedliche Streitbeilegung zu einer fortdauernden Friedensstörung, kann der Sicherheitsrat nach Kapitel VII Zwangsmaßnahmen bis hin zur Anwendung militärischer Gewalt gegen den staatlichen Aggressor oder gegen die für die Friedensstörung verantwortlichen Staaten verhängen. Für ein Tätigwerden nach Kapitel VII schreibt dessen einleitender Artikel 39 vor, dass der Sicherheitsrat zunächst feststellen muss, ob eine Bedrohung bzw. ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Kommt er zu der Einschätzung, dass einer dieser drei Tatbestände gegeben ist – fast immer ist dies bislang die Feststellung einer „Friedensbedrohung" gewesen –, kann er (unverbindliche) Empfehlungen zu ihrer Beseitigung aussprechen oder fordern, dass vorläufige Maßnahmen wie Appelle zur Beendigung von Kampfhandlungen befolgt werden.

Wichtige Bestimmungen des Kapitels VII

Artikel 39

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. [...]

Artikel 41

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

Artikel 42

Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen. [...]

Artikel 48

(1) Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen.

(2) Diese Beschlüsse werden von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind. [...]

Artikel 51

Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.

Dauert die Friedensbedrohung fort, kann der Sicherheitsrat aber auch gegen den Willen der betroffenen Konfliktpartei(en) und ohne Zustimmung der anderen VN-Mitglieder Zwangsmaßnahmen verhängen. Damit gehören diese in jenen eng umgrenzten Bereich, innerhalb dessen die VN gegenüber ihren Mitgliedstaaten supranationale Befugnisse entfalten können. Dabei stellen diese Zwangsmaßnahmen keine Strafen dar, sondern kollektive Druckmittel, die einen Staat bewegen sollen, sein friedensstören-

des Verhalten zu ändern, und die nach Ende der Friedensstörung wieder aufgehoben werden müssen. Bei der Begründung kollektiver Maßnahmen kommt dem Sicherheitsrat eine beachtliche Definitionsmacht zu. Galten bis 1990 Eingriffe in innerstaatliche Konflikte als praktisch ausgeschlossen, wurden diese spätestens seit der Somalia-Intervention der VN 1992/1993 fast zur Regel. Fast alle seither beschlossenen und mandatierten Friedenseinsätze betreffen innerstaatliche Vorgänge von Afghanistan bis zur Zentralafrikanischen Republik.

Bei der Anwendung von Zwang ist zwischen gewaltfreien Sanktionen (Art. 41) und militärischen Maßnahmen (Art. 42) zu unterscheiden. Artikel 41 zählt mögliche Sanktionsmaßnahmen auf. Sie reichen von der Unterbrechung von Wirtschaftsbeziehungen oder Kommunikations- und Verkehrsverbindungen bis zum Abbruch diplomatischer Beziehungen und können durch alle anderen gewaltfreien Maßnahmen ergänzt werden, die der Sicherheitsrat für geeignet und erforderlich hält, wie zum Beispiel die Einrichtung der Straftribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda. Hinzu kommen „maßgeschneiderte" Sanktionen wie der Einzug von Vermögen oder Reiseverbote gegen Einzelpersonen und Angehörige von Gruppen, die etwa des Terrorismus oder schwerer internationaler Verbrechen beschuldigt werden, so genannte *smart sanctions*. Wichtig ist, dass durch den Sicherheitsrat verhängte Sanktionen für alle, auch für am Konflikt nicht beteiligte Staaten verbindlich sind. Diese dürfen etwa im Falle von Handelsembargos keine Güter mehr in den Staat liefern, gegen den sich die Maßnahme richtet – was zu mitunter erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen führen kann. Wie die Zahl von 23 bislang verhängten (davon elf noch laufenden) Sanktionsmaßnahmen zeigt, wird in einer grundsätzlich konsensorientierten Organisation wie den Vereinten Nationen eher selten zu diesem Instrument gegriffen. Historisch begann die Verhängung von Sanktionen in den 1960er und 1970er Jahren durch Handelsbeschränkungen und Boykotte gegen die rassistischen Regime im damaligen Süd-Rhodesien (heute Simbabwe) und im Südafrika der Apartheid. Die umfassenden Handelsembargos gegen den Irak in den 1990er Jahren hatten den Nachteil, dass sich vor allem die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung gravierend verschlechterten. Seither wird – neben Waffenembargos oder dem Verbot von Technologieverkäufen – vor allem versucht, die für friedensbedrohende Politiken verantwortlichen Eliten zu treffen, beispielsweise durch Reiseverbote oder das Einfrieren von Konten. Solche Maßnahmen sind gegenwärtig etwa gegenüber den Machthabern im Sudan und in Nordkorea in Kraft.

Wenn dem Konflikt militärisch begegnet werden soll, kann der Sicherheitsrat entscheiden, ob er selbst einen entsprechenden Einsatz durchführt, gemäß Artikel 48 Mitgliedstaaten hierzu ersucht bzw. autorisiert oder aber regionale Bündnisse gemäß Kapitel VIII (also etwa die OSZE oder die Afrikanische Union) in Anspruch nehmen will. In der Praxis hat der Sicherheitsrat keine einzige militärische Aktion selbst durchgeführt, weil sich die Staaten bislang geweigert haben, über die dafür erforderlichen Sonderabkommen zur Truppenbereitstellung (Art. 43) auch nur zu verhandeln, geschweige denn auf einer verlässlichen Basis Truppen zu stellen. Folglich konnte auch der zur Führung solcher Operationen vorgesehene Generalstabsausschuss (Art. 47) nie aktiv werden.

Ohne Truppen fehlt den VN bislang ein Herzstück eines funktionierenden und vor allem rasch handlungsfähigen kollektiven Sicherheitssystems. Dies bedeutet freilich nicht, dass militärische Maßnahmen nicht möglich wären – die große Zahl der Friedensmissionen wie auch das Tätigwerden im Golfkrieg 1990/91 belegen dies. Aber die Vereinten Nationen sind bei den Verfahren, nach denen sich die Praxis ihrer Friedenssicherung entwickelte, auf die Unterstützung durch ihre Mitgliedstaaten angewiesen – die diese in jedem Einzelfall wieder von ihren Interessen und Güterabwägungen abhängig machen. In der Folge richtet sich die Entscheidung für oder gegen eine Maßnahme oft nicht nach den Erfordernissen des zu bearbeitenden Konflikts, sondern danach, wie groß das Interesse insbesondere der großen Mächte an seiner Lösung ist. Dies kann die Art und Qualität von Einsatzentscheidungen beeinträchtigen und birgt die Gefahr von Effektivitätsverlusten. Aber auch die Beschlüsse des Sicherheitsrates, als zentrale Instanz dieses Systems, können dadurch an Legitimität verlieren.

Der Sicherheitsrat und der Weltfrieden

Die Charta stellt den Sicherheitsrat ins Zentrum des von den Vereinten Nationen gebildeten kollektiven Sicherheitssystems. Sie stattet ihn mit der weltweit einzigartigen Befugnis aus, zum Zwecke der Wahrung von Frieden und internationaler Sicherheit Beschlüsse zu fassen, welche alle anderen Staaten befolgen und umsetzen müssen (Art. 25). Dies macht ihn zum mit Abstand mächtigsten Hauptorgan der Weltorganisation.

Der aus fünf ständigen (China, Frankreich, Russland, USA und Vereinigtes Königreich) sowie zehn nichtständigen, für zwei Jahre gewählten Mitgliedern bestehende Sicherheitsrat kann sich mit jeder Angelegenheit befassen, die er entweder selbst für potenziell

Der Sicherheitsrat, hier bei Beratungen über die Sicherheitslage in Afrika im April 2008

REUTERS / Chip East

friedensbedrohlich hält oder auf die ihn der VN-Generalsekretär oder ein Mitgliedstaat aufmerksam macht.

Dabei ist der Sicherheitsrat kein Weltgericht, sondern ein politisches Gremium, dessen Bewertungen und Entscheidungen maßgeblich von den politischen Opportunitätserwägungen vor allem der fünf ständigen Mitglieder abhängen. Da jeder dieser „Großen Fünf" eine Entscheidung des Rates durch sein Veto verhindern kann, sind sie auf Konsultationen und die Suche nach tragfähigen Kompromissen angewiesen – was theoretisch ein durchaus geeignetes Verfahren ist, willkürliche Machtausübung zu reduzieren. In der politischen Praxis indes kam es im Sicherheitsrat immer wieder zu teils dauerhaften Blockaden, um eigene Interessen zu verfolgen oder um befreundete Staaten zu schützen: Damit konnte dieses wichtige Gremium seiner vorrangigen Verantwortung für den Frieden nicht oder nur sehr eingeschränkt gerecht werden. In solchen Situationen ist es bis in die jüngere Zeit immer wieder auch zu Aktionen ohne Beteiligung des Sicherheitsrates gekommen – etwa 1999 beim NATO-Luftkrieg um das Kosovo oder beim Angriff der USA auf den Irak 2003. Mit beiden Kriegen wurde – wenn sich auch Anlässe und Rahmenbedingungen unterschieden – das kollektive Sicherheitssystem der VN missachtet und schwer beschädigt.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verbesserte sich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrates und ermöglichte substanzielle Veränderungen gerade auch auf dem Gebiet der Friedenssicherung. Gleichzeitig brachten auf allen Kontinenten neu oder wieder auftretende Konflikte neue Anforderungen hervor: Erblickt das Friedenssicherungssystem der Charta die Hauptgefahr für den Weltfrieden vor allem im klassischen zwischenstaatlichen Krieg, so verlagert sich das weltweite Konflikt- und Kriegsgeschehen neuerdings zunehmend in den innerstaatlichen Bereich. In diesen hineinzuwirken, erschwert jedoch die Interventionsschranke des Artikel 2, Ziffer 7 der Charta, die der Organisation untersagt, sich in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitglieder einzumischen. Durch extensive Nutzung des Interpretationsspielraums, den der Begriff der Friedensbedrohung in Artikel 39 eröffnet, dehnte der Sicherheitsrat seinen Zuständigkeitsbereich schrittweise auch auf innerstaatliche Konflikte, Menschenrechtsverletzungen oder humanitäre Katastrophen aus. Seit der Intervention in Somalia 1992/93 begründen innerstaatliche Auseinandersetzungen immer wieder ein Eingreifen des Sicherheitsrates – die große Mehrheit aller seither begonnenen VN-Friedensmissionen befasst sich mit Vorgängen innerhalb der Grenzen meist nicht

Im Hamsterrad zum Weltfrieden

[...] Da sitzen sie, die Vertreter von 15 Staaten, und alles ist so spartanisch wie eh und je. Jeder hat eine Schreibunterlage, ein Zettelkästchen und zwei Bleistifte vor sich, dazu das Mikro und den Kopfhörer. [...]

An einem Platz liegt zusätzlich ein hölzernes Hämmerchen. Wer da sitzen darf, ist einen Monat lang der Vorsitzende im Club, und wenn er einen Beschluss zu verkünden hat, dann haut er zur Bekräftigung mit dem Hämmerchen auf einen flachen Teller aus Holz. Manche hauen zu fest, man erkennt daran den Anfänger. [...]

Im Sicherheitsrat zu sein, das ist ein bisschen wie zwischen rivalisierenden Straßengangs. Auf der einen Seite sind die Big Boys mit den dicken Knüppeln. Die sind in der Straße seit langem zu Hause, sie betrachten sie als ihr ureigenes Territorium, das es zu verteidigen gilt, und zwar mit allen Mitteln. Auf der anderen Seite sind die Zugereisten, die nicht lange bleiben werden und gerade deshalb darauf drängen, sich mit Mutproben hervorzutun. Sie sind zahlenmäßig stärker, aber sie haben keine Knüppel, kennen das Revier nicht, und eine Einheit müssen sie erst noch werden.

Im Sicherheitsrat heißen die Big Boys P5 (P für permanent), es sind die fünf ständigen Mitglieder, die von Anfang an dabei sind. Ihr Knüppel ist das Vetorecht. Die P5 halten sich für die Eigentümer des Sicherheitsrats, was sie die zehn nichtständigen Mitglieder auch spüren lassen. Das sind die E 10 (E für elected, gewählt), von den P5 geringschätzig „Touristen" genannt. Manchmal freilich sind sich die P5 selber nicht einig, das ist dann die große Chance der anderen. [...]

Oft kommen Konflikte im Sicherheitsrat gar nicht richtig zur Sprache, weil einer der P5 schützend seine Hand über den Delinquenten hält. Die USA tun das für Israel, die Chinesen für Simbabwe, Birma, Pakistan. Geraten im Bürgerkrieg Sri Lankas Hunderttausende Zivilisten zwischen die Fronten, sagen die Chinesen, nein, das behandeln wir nicht, das ist eine Einmischung in innere Angelegenheiten. In einem solchen Fall kommt es zum „informal interactive dialogue", was bedeutet, dass die Sache trotzdem besprochen wird, aber so, dass die Chinesen ihr Gesicht wahren und hinterher sagen können, offiziell sei sie nicht besprochen worden. [...] Die angebliche „innere Angelegenheit" ist das beliebteste Totschlagsargument im Rat. [...]

Aber selbst wenn Einigkeit herrscht im Rat und die Entsendung einer Blauhelmtruppe beschlossen wird, ist das beileibe kein Mittel zur schnellen Eindämmung von Konflikten.

Erst müssen die Truppen gefunden und rekrutiert werden [...]. Hinzu kommt, dass die Mandatstexte für solche Missionen immer länger und umfangreicher werden, weil da die nichtständigen Mitglieder eine Möglichkeit sehen, Spuren zu hinterlassen. [...] Den Regierungen daheim mag es ein willkommener Leistungsnachweis sein, die ohnehin kaum verdauliche UN-Prosa aber wird durch die vielen Zusätze nur noch schwerer. Und dem Blauhelm-Kommandeur vor Ort machen sie die Entscheidungen nicht leichter. [...]

Aber am Ende wird es sowieso nicht darum gehen, mit einem Thema zu glänzen, als vielmehr bereit zu sein für sehr viel Arbeit. Der Rat ist weniger die große Bühne als vielmehr das ewige Hamsterrad. Die Vielzahl von Konflikten und gescheiterten Staaten lässt es kaum noch zur Ruhe kommen. Es gab Zeiten, da tagte der Sicherheitsrat alle paar Wochen, heute sind fast jeden Tag Sitzungen, Sonntage und hohe Feiertage nicht ausgeschlossen. [...] Der Sicherheitsrat hat 25 Unterausschüsse, die von allen 15 Mitgliedern zu beschicken sind. Wer sie jeweils leiten darf, entscheiden die P5 in eigener Machtvollkommenheit. [...] Was bevorsteht, sind endlose Sitzungen, schwierigste Konsultationen, und wer dann irgendwann noch unterscheiden kann zwischen der realen und der virtuellen Welt, der fragt sich vielleicht, wie es sein kann, dass erwachsene Menschen stundenlang um ein Wort oder einen Halbsatz feilschen. Die Neuen werden die ungeschriebenen Regeln des Rates lernen müssen, die prozeduralen Tricks, und wenn sie fit genug sind, um mitzurennen im Hamsterrad, ist die zweijährige Amtszeit schon fast wieder vorbei. Der Weltfrieden wird dann nicht ausgebrochen sein, im Gegenteil: Die Welt wird wohl um den einen oder anderen schmutzigen Konflikt reicher sein, und der Sicherheitsrat wird nichts daran geändert haben. Oder nur wenig. [...]

Stefan Klein, „Dabeisein ist alles", in: Süddeutsche Zeitung vom 29. Dezember 2010

mehr oder nur eingeschränkt funktionsfähiger Staaten *(failed states)*. Mit der Einsetzung der Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (1993) und Ruanda (1994) und dem Erlass der dafür erforderlichen Statuten hat der Sicherheitsrat zudem dafür gesorgt, dass schwerste internationale Straftaten wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen in ihren Tatbeständen erfasst und verfolgt werden können. So wurde die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes maßgeblich vorangebracht.

Seit den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 hat der Sicherheitsrat zudem unter Berufung auf Kapitel VII die Staatenwelt verpflichtet, zahlreiche auch gesetzliche Maßnahmen – etwa zur Unterdrückung der Terrorismus-Finanzierung – zu unternehmen und sich so zu einer Art von globalem Gesetz-

Straftaten müssen verfolgt werden – unabhängig vom Amt

IP: Frau Del Ponte, mit dem sudanesischen Staatspräsidenten Omar al Bashir ist jetzt erstmals ein amtierender Politiker beim Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag angeklagt worden. Ist es klug, Politiker anzuklagen, die noch im Amt sind?

***Carla Del Ponte:** Wir sollten nicht fragen, ob es um einen amtierenden oder einen ehemaligen Politiker geht. Wir sollten uns nur die Fakten anschauen. Wenn Straftaten begangen wurden und Beweise vorliegen, dann haben wir Grund für eine Anklage. [...]*

IP: Sollte man die Strafverfolgung also ganz von der Politik trennen?

***Del Ponte:** Ja. Es geht hier um eine rein juristische Frage: Haben wir konkrete Indizien, dass jemand einer schweren Straftat schuldig ist? Konkrete Indizien kommen von der internationalen Gemeinschaft, von der Presse, von den NGOs. Sind konkrete Indizien oder Beweise vorhanden, muss man ein Strafverfahren eröffnen.*

IP: Die Kriegsverbrechertribunale hatten immer wieder mit ähnlichen Problemen zu kämpfen: Die Staaten, aus denen die Täter stammten, kooperierten nicht; auch die Unterstützung durch die westlichen Staaten ließ bisweilen zu wünschen übrig. Was muss geschehen, damit sich das ändert?

***Del Ponte:** Staaten kooperieren nicht, weil es im internationalen Recht so vorgeschrieben ist, sondern nur dann, wenn sie politischem Druck ausgesetzt sind. Also sollte die internationale Gemeinschaft Druck auf diese Länder ausüben, damit sie voll kooperieren.*

IP: Sehen Sie die Möglichkeit, dass auch westliche und einflussreiche Staaten zum Gegenstand von Kriegsverbrechertribunalen werden?

***Del Ponte:** Es gibt neben den Ad-hoc-Tribunalen auch noch das permanente Tribunal, den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag. Dieser Gerichtshof ist zuständig für alle Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit und Völkermord. Zwar erstreckt sich seine Zuständigkeit nur auf diejenigen Staaten, die das Rom-Statut unterzeichnet haben, die Gründungsurkunde des ICC. Doch das allein ist schon ein großer Schritt.*

IP: Für Staaten wie die USA, die das Rom-Statut nicht unterzeichnet haben, ist es jetzt ganz einfach, sich der Verfolgung zu entziehen ...

***Del Ponte:** [...] Ich glaube, dass die großen Staaten, die noch nicht dabei sind, ebenfalls mitmachen werden, wenn sie sehen, dass das Tribunal unabhängig und korrekt arbeitet. [...]*

IP: Ist denn ein Gerichtshof, der keine westlichen Politiker anklagt, überhaupt ernst zu nehmen?

***Del Ponte:** Ja. Denn wir sprechen hier von Straftaten, nicht von Politik. In Den Haag wurden wir immer wieder gefragt, warum wir ein Verfahren gegen den einen eröffneten und gegen den anderen nicht. Wir prüften dann, ob wir genügend Material hatten, um ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Und manchmal lautete die Antwort schlicht und ergreifend: Nein, denn wir haben schon zehn Verfahren eröffnet und nicht die Mittel für weitere Prozesse. Was den permanenten Gerichtshof angeht, so gibt es für ihn ein zusätzliches einschränkendes Element: das Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, dass wir zunächst fragen müssen, ob der Staat, in dem das Verbrechen geschah, schon selbst etwas unternommen hat. Den Haag kann nur dann tätig werden, wenn die nationalen Gerichte sich nicht kümmern.*

IP: Das ist bei Kriegsverbrechertribunalen anders.

***Del Ponte:** Richtig, dort gibt es das Subsidiaritätsprinzip nicht. Das Tribunal in Den Haag hatte den Erstzugriff bei den Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien, und das Tribunal in Arusha hatte den Zugriff bei den Völkermordverbrechen in Ruanda. [...]*

IP: Wie kann die internationale Strafgerichtsbarkeit mit privaten Sicherheitskräften oder Unternehmen umgehen, die in Kriegen und Bürgerkriegen gegen Gesetze verstoßen?

***Del Ponte:** Wir hatten in den Balkan-Kriegen Paramilitärs, die sich an den Kämpfen und Verbrechen beteiligt haben. Die haben wir natürlich genauso behandelt wie die „offiziellen" Soldaten. [...] Auch ein Zivilist kann solche Straftaten begehen und dafür zur Verantwortung gezogen werden. [...]*

IP: Die Arbeit der Tribunale wird durch die Unterschiede zwischen dem angelsächsischen und dem europäischen Recht erschwert. Wie kann das in Zukunft vermieden werden?

***Del Ponte:** Die Strafprozessordnung ist derzeit ein Mix aus beiden Ordnungen. Wir wollten das Beste aus beiden Systemen, aber das war im Grunde unmöglich. [...] Jetzt richtet man sich danach, wie die Mehrheit der Richter ausgebildet ist. [...] Wir haben zwar noch keine internationale Prozessordnung, aber ich denke, sie wird am Internationalen Strafgerichtshof entwickelt werden – vielleicht in der nächsten Runde internationaler Tribunale. [...]*

„Wir müssen Justiz und Politik trennen". Interview von Bettina Marx mit Carla Del Ponte, Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für die Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien (1999 –2007) und für den Völkermord in Ruanda (1999 – 2003) in Den Haag, in: Internationale Politik, März/April 2011, S. 84ff.

Carla del Ponte, hier bei einem Interview 2007

Picture-alliance / dpa / Benoit_Doppagne

geber aufgeschwungen. Angesichts seiner fehlenden demokratischen Legitimation ist dies alles andere als unproblematisch. Andererseits konnte er so bestehende völkerrechtliche Verträge, deren Ratifikation durch die Mitgliedstaaten ins Stocken geraten war, auf dem Resolutionswege direkt in Kraft setzen. Damit hat sich der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung seiner Verantwortung für den Frieden deutlich breitere und den neuen Erfordernissen wahrscheinlich auch angemessenere Handlungsspielräume geschaffen.

Bei aller bewiesenen Anpassung spiegelt die Zusammensetzung des Sicherheitsrates mit Blick auf die ständigen Mitglieder die Machtverhältnisse zum Ende des Zweiten Weltkrieges und bei den nichtständigen Mitgliedern die Zusammensetzung der Organisation Mitte der 1960er Jahre wider. Auch in seinen Arbeitsweisen folgt der Rat auf der Grundlage seiner aus den 1940er Jahren datierenden und weiterhin vorläufigen Geschäftsordnung häufig noch immer wenig transparenten Entscheidungsverfahren. Selbst wenn das Veto nicht mehr oft eingelegt wird (mehr als 1300 Resolutionen sind seit 1990 verabschiedet worden gegenüber knapp über 600 in den 45 Jahren davor), gehört die Drohung, eine Entscheidung zu blockieren, weiterhin zu den wichtigen Machtmitteln der „Großen Fünf", um Verhandlungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Damit passt der Sicherheitsrat in seiner derzeitigen Konstellation immer weniger zur Situation der Welt im 21. Jahrhundert, was die Debatte um seine grundlegende Reform seit mehr als 15 Jahren auf der internationalen Agenda hält.

VN-Friedenssicherung im Wandel

Da sich das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen nicht wie in der Charta vorgesehen entfalten konnte, musste die Organisation alternative Formen der Friedenssicherung entwickeln, die einerseits den Anforderungen eines sich wandelnden Kriegs- und Konfliktgeschehens entsprachen und andererseits nicht den Interessen bzw. den Souveränitätsansprüchen der Mitgliedstaaten zuwiderliefen. Mit den bereits in den 1940er Jahren eingesetzten Beobachtungsmissionen zur Überwachung von Waffenstillständen etwa in Palästina (UNTSO) oder im Kaschmirtal zwischen Indien und Pakistan (UNMOGIP) sowie den ab Mitte der 1950er Jahre eingesetzten Friedenstruppen – den nach der Farbe ihrer Kopfbedeckung so genannten Blauhelmen – entstand eine eigene Form der VN-Friedenssicherung, für die sich der englische Begriff des *peacekeeping* eingebürgert hat. Der Charta wurde so quasi ein informelles „Kapitel sechseinhalb" hinzugefügt, angesiedelt zwischen den Verfahren der friedlichen Streitbeilegung und dem Einsatz militärischer Gewalt. In den mehr als 60 Jahren seines Einsatzes hat dieses *peacekeeping* in flexibler Weise eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher Instrumente und Operationstypen herausgebildet, zu deren Kategorisierung häufig das so genannte Generationenmodell verwendet wird.

In seiner klassischen, auch alle nachfolgenden Generationen stark prägenden Form stellt *peacekeeping* ein Verfahren der militärischen Friedenssicherung dar, das nicht auf Zwang beruht. Getreu der Maxime *„there is no peacekeeping if there is no peace to keep"* (frei übersetzt: „Man kann einen Frieden nur erhalten, wenn er zuvor beschlossen wurde"), verlangt dieser Ansatz zunächst eine tragfähige Waffenruhe bzw. einen Friedensschluss, der dann durch die Friedensschützer überwacht wird. Diese Missionen folgen dabei im Wesentlichen einem Muster, das im Zuge des ersten großen Blauhelmeinsatzes, der *UN Emergency Force* (UNEF I) nach dem Suez-Krieg 1956, entwickelt wurde. Dort hatten nach der Blockade des Suez-Kanals durch den ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser Frankreich, Großbritannien und Israel militärisch interveniert und im Zuge ihrer Operation die gesamte Sinai-Halbinsel besetzt. Der anschließende Waffenstillstand sah die Überwachung der entmilitarisierten Sinai-

Abgeschlossene VN-Missionen

UNEF I	*1956-67*	*Nahost (Sinai)*
UNOGIL	*1958*	*Nahost (Libanon)*
ONUC	*1960-64*	*Kongo*
UNSF	*1962-63*	*West-Irian (West-Neuguinea)*
UNYOM	*1963-64*	*Jemen*
DOMREP	*1965-66*	*Dominikanische Republik*
UNIPOM	*1965-66*	*Kaschmir*
UNEF II	*1973-79*	*Nahost (Sinai)*
UNGOMAP	*1988-90*	*Afghanistan/Pakistan*
UNIIMOG	*1988-91*	*Irak/Iran*
UNAVEM I	*1989-91*	*Angola*
UNTAG	*1989-90*	*Namibia*
ONUCA	*1989-92*	*Zentralamerika*
UNAMIC	*1991-92*	*Kambodscha*
UNAVEM II	*1991-95*	*Angola*
ONUSAL	*1991-95*	*El Salvador*
UNIKOM	*1991-03*	*Irak/Kuwait*
UNPROFOR	*1992-95*	*Kroatien/Bosnien-Herzegowina*
UNTAC	*1992-93*	*Kambodscha*
UNOSOM I	*1992-93*	*Somalia*
ONUMOZ	*1992-94*	*Mosambik*
UNOSOM II	*1993-95*	*Somalia*
UNOMUR	*1993-94*	*Uganda/Ruanda*
UNAMIR	*1993-96*	*Ruanda*
UNMIH	*1993-96*	*Haiti*
UNOMIL	*1993-97*	*Liberia*
UNOMIG	*1993-09*	*Georgien*
UNASOG	*1994*	*Tschad/Libyen*
UNMOT	*1994-00*	*Tadschikistan*
UNCRO	*1995-96*	*Kroatien*
UNAVEM III	*1995-97*	*Angola*
UNPREDEP	*1995-99*	*Mazedonien*
UNMIBH	*1995-02*	*Bosnien-Herzegowina*
UNSMIH	*1996-97*	*Haiti*
UNTAES	*1996-98*	*Kroatien*
UNMOP	*1996-02*	*Kroatien*
MINUGUA	*1997*	*Guatemala*
UNTMIH	*1997*	*Haiti*
MONUA	*1997-99*	*Angola*
MIPONUH	*1997-00*	*Haiti*
UNPSG	*1998*	*Kroatien*
UNOMSIL	*1998-99*	*Sierra Leone*
MINURCA	*1998-00*	*Zentralafrikanische Republik (Z.A.R.)*
UNTAET	*1999-02*	*Osttimor*
UNAMSIL	*1999-05*	*Sierra Leone*
MONUC	*1999-10*	*D.R. Kongo*
UNMEE	*2000-08*	*Äthiopien/Eritrea*
UNMISET	*2002-05*	*Timor-Leste*
ONUB	*2004-06*	*Burundi*
MINURCAT	*2007-10*	*Z.A.R./Tschad*

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 615 510, aktualisiert 2011

Halbinsel durch die VN-Friedenstruppe vor. Seitdem sind klassische Blauhelm-Missionen stets durch folgende vier Merkmale gekennzeichnet:

- Konsens der Konfliktparteien über den Einsatz der Blauhelmtruppe, was deren Akzeptanz erhöht;
- Unparteilichkeit, das heißt, die Blauhelme wirken als ein Puffer zwischen den Streitkräften der Konfliktparteien und beugen so der Wiederaufnahme der Kampfhandlungen vor, ohne eigene Eingriffsbefugnisse zu besitzen;
- Einsatz leichter Handwaffen nur zur Selbstverteidigung, wobei Beobachtungsmissionen grundsätzlich unbewaffnet sind;
- die Verantwortung für den Einsatz liegt bei den VN unter einem Mandat des Sicherheitsrates (bis Anfang der 1960er Jahre auch unter einem Mandat der Generalversammlung). Die operative Verantwortung liegt beim Generalsekretär, der für die Führung der Mission je einen politischen Sonderbeauftragten sowie einen Truppenkommandeur ernennt. Vorbereitet und unterstützt wird der Einsatz durch das *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) und das *Department of Field Support* (DFS) im Sekretariat.

Die Phase des klassischen *peacekeeping* erstreckte sich über 40 Jahre von 1948 bis 1988. In dieser Zeit wurden 15 Friedensmissionen begonnen, von denen einige, wie die in Israel/Palästina, im Kaschmirtal, auf den Golan-Höhen, im Libanon oder auf Zypern bis heute andauern.

Die Annäherung der Großmächte im zu Ende gehenden Ost-West-Konflikt führte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre nach einer längeren Unterbrechung zu einer Wiederaufnahme des *peacekeeping*. 1988 wurden auch die VN-Blauhelme mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Seither ist die Gesamtzahl der von den Vereinten Nationen begonnenen und teilweise abgeschlossenen Friedensmissionen auf derzeit 64 angewachsen, 14 Friedensmissionen sowie eine vom DPKO geführte politische Mission befinden sich im laufenden Einsatz (Stand März 2011).

Doch die internationalen Friedensmissionen veränderten sich nicht nur in quantitativer, sondern vor allem in qualitativer Hinsicht. Die schrittweise Erweiterung seiner Befugnisse und Zuständigkeiten ermöglichte dem Sicherheitsrat zunehmend das Eingreifen in innerstaatliche Auseinandersetzungen und „neue Generationen" internationaler Friedensmissionen. Die Konzeption dafür legte VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali 1992 in seiner „Agenda für den Frieden" vor. Darin definierte er die bis heute verwendeten Begriffe der „Friedens-Familie": Präventive Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung.

Die Agenda für den Frieden (1992)

In seiner 1992 auf Ersuchen des Sicherheitsrates vorgelegten „Agenda für den Frieden" hat der damalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ein bis heute gültiges Grundlagendokument zur konzeptionellen Erfassung der VN-Aktivitäten im Bereich der Friedenssicherung vorgelegt.

Vorbeugende Diplomatie (preventive diplomacy): zielt darauf, Spannungen abzubauen, und Konflikteskalationen vorzubeugen, indem sie die ihnen zugrundeliegenden Ursachen beseitigt. Zum Einsatz kommen können z.B. vertrauensbildende Maßnahmen, Frühwarnungen, entmilitarisierte Zonen oder vorbeugende Blauhelmeinsätze.

Friedensschaffung (peacemaking): strebt nach einem systematischen Ausbau der in Kapitel VI der Charta angelegten Verfahren. Maßnahmen nach Kapitel VII (enforcement) sollen energisch umgesetzt werden, wozu nach Auffassung des Generalsekretärs auch gehört, dass dem Sicherheitsrat nach Art. 43 der Charta Truppen zur Verfügung gestellt werden.

Friedenssicherung durch Blauhelme (peacekeeping): dieses Instrument soll konzeptionell so fortentwickelt werden, dass es den sich verändernden Konflikttypen angemessen eingesetzt werden kann.

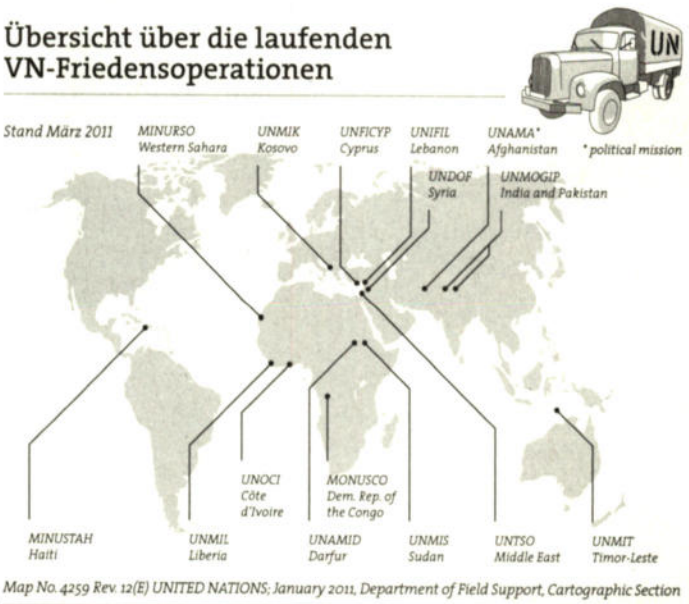
Friedenskonsolidierung (peacebuilding): zielt auf den dauerhaften Übergang von der Gewalt zum Frieden. Dazu gehören Entwaffnung der Konfliktparteien, Minenräumung, Rückführung von Flüchtlingen, Aussöhnung sowie der Neuaufbau der staatlich-politischen Ordnung.

Zur Pufferfunktion gesellte sich bei den Friedensmissionen der „zweiten Generation", wie sie in Lateinamerika, Afrika und Asien zum Einsatz kamen, ein wesentlich breiteres Aufgabenspektrum. Hierzu gehörten Hilfen für Staaten in Übergangs- oder nationalen Versöhnungsprozessen, die Unterstützung demokratischer Entwicklungen, die Entwaffnung und Reintegration von Kämpfern und Bürgerkriegsparteien, die Repatriierung von Flüchtlingen bis hin zu einer zeitweisen Übernahme quasi-hoheitlicher Funktionen für ganze Länder – wie sie in Namibia 1989/90 oder in Kambodscha 1992/93 erfolgreich

ullstein bild – Granger Collection

Eine der ältesten noch laufenden UN-Friedensmissionen: Blauhelmsoldaten in Zypern, 1964

Übersicht über die laufenden VN-Friedensoperationen



Map No. 4259 Rev. 12(E) UNITED NATIONS, January 2011, Department of Field Support, Cartographic Section

praktiziert wurde. Dominierte in klassischen Friedensoperationen das Militär, erforderten Missionen der „zweiten Generation" in zunehmendem Maße zivile Experten etwa aus den Bereichen Zivilpolizei, Rechtspflege, öffentliche Verwaltung oder humanitäre Hilfe. Insgesamt verlagerte sich der Aufgabenschwerpunkt dieser Missionen auf die Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit und den (Wieder-)Aufbau von Gemeinwesen. Die Missionen bildeten die Grundlage für die großen multidimensionalen Einsätze zur Friedenskonsolidierung *(peacebuilding)*, die ein knappes Jahrzehnt später zum Regelfall von VN-Friedensmissionen werden sollten.

Waren diese Fortentwicklungen des *peacekeeping*-Konzepts insoweit noch eher gradueller Natur, als die Missionen weiterhin auf den Blauhelm-Prinzipien aufbauten und in *post conflict scenarios* (Nachkonflikt-Szenarien) stattfanden, also in einem relativ friedlichen Umfeld, gerieten die Einsätze der „dritten Generation" rasch mit diesen bewährten Prinzipien in Konflikt. Mit dem Mandat für die Operation UNOSOM II in Somalia wurde 1993 erstmals seit Jahrzehnten ein Blauhelm-Mandat auf der Grundlage von Kapitel VII mit der Anwendung von militärischem Zwang verbunden. UNOSOM II scheiterte nicht zuletzt an diesem Widerspruch: Statt einen zwischen den Parteien ausgehandelten Frieden zu schützen, sollten die Blauhelme diesen erzwingen *(peace enforcement)*, wurden zur Konfliktpartei und nach erheblichen Verlusten abgezogen.

Nicht zuletzt als Folge des Somalia-Debakels verweigerte der Sicherheitsrat im Falle Ruandas im Frühjahr 1994 trotz eines angekündigten Genozids die vom zuständigen Befehlshaber/Einsatzleiter beantragte Aufstockung der im Land stehenden Blauhelmtruppe und deren Ausstattung mit einem robusten Mandat. Zudem zogen nach dem Ausbruch der Gewalttätigkeiten eine Reihe von truppenstellenden Staaten ihre Kontingente zurück. Innerhalb weniger Wochen starben daraufhin fast eine Million Menschen in einem seit dem Zweiten Weltkrieg beispiellosen Völkermord. Die zögerliche Haltung der VN, die indes vor allem auf die mangelnde Handlungsbereitschaft führender Sicherheitsrats-Mitglieder wie der USA zurückzuführen war, führte so zu einem Fehlschlag von bis dahin ungekannter tragischer Dimension. Im ehemaligen Jugoslawien schließlich wurde mit der *UN Protection Force* (UNPROFOR) zunächst versucht, klassisches *peacekeeping* zu betreiben. Allerdings erwies sich auch hier sehr bald, wie unzulänglich ein an sich bewährtes Instrument in einem Kontext wirkt, für den es nicht geschaffen wurde. Blauhelme wurden eingesetzt, ohne dass es eine Basis durch verlässliche Abkommen zwischen den Streitparteien gegeben hatte. Die Truppe geriet zwischen Fronten, von denen häufig nicht klar war, ob sie von regulären Streitkräften oder marodierenden Banden gebildet wurden. Blauhelme wurden als Geiseln genommen und mussten den Geschehnissen wie in der Tragödie von Srebrenica im Juli 1995 ohnmächtig zusehen.

Gerhard Mester / Baaske Cartoons

Die Einsätze im Rahmen dieser „dritten Generation" von *peacekeeping* warfen so ein negatives Schlaglicht auf die VN und deren Fähigkeit zur Durchführung von anspruchsvollen Friedensmissionen. Die häufig nur unzureichend vorbereiteten *enforcement-Einsätze* offenbarten massive Führungsprobleme im Apparat der Vereinten Nationen und scheiterten auch daran, dass keine der Vielzahl und der Komplexität der neuen Missionen angemessenen Kräfte, Mittel und Verfahren zur Verfügung standen. Zudem zeigte sich in Ruanda, vor allem aber auf dem Balkan, dass sich entscheidende Mitgliedstaaten allenfalls lose an die erteilten Mandate bzw. die Erfordernisse der Lage im Einsatzland gebunden fühlten. Trotz der Verweigerung konsequenter Unterstützung durch die Mitgliedstaaten wurden die Katastrophen in Ruanda und Bosnien-Herzegowina in erster Linie den VN angerechnet. Vor diesem Hintergrund ging die Bereitschaft vieler Staaten gerade in der westlichen Welt zurück, ihre Soldaten in VN-Missionen zu entsenden. 1995 ging die Verantwortung für die militärische Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina auf die NATO über, womit ein Trend einsetzte, Verantwortlichkeiten von den VN auf Regionalorganisationen zu übertragen. Die Organisation geriet in ihrem ureigenen Aufgabenfeld in eine tiefe Glaubwürdigkeitskrise.

Komplexe Aufgaben in der Friedenskonsolidierung

Mit dem Kosovo-Krieg von 1999 kehrten die VN in den Bereich der Friedenssicherung zurück. Gemeinsam mit der NATO, der EU und der OSZE brachten sie in Gestalt der VN-Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK) einen neuen Typus von Friedensoperationen hervor. Dieser Ansatz ist multidimensional angelegt: Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen internationalen Organisationen und Staaten wird durch die weitere Ausdifferenzierung der Funktionsbereiche auf der Arbeits- und Expertenebene verstärkt, wo zunehmend Zivilpolizisten, Experten für Verwaltung und Infrastruktur sowie Juristen und Entwicklungshelfer tätig werden. Hinzu treten zahlreiche nichtstaatliche Organisationen, die mehr oder minder koordiniert mit oder neben den staatlichen Akteuren wirken.

Die Hauptaufgabe solcher integrierter Missionen einer „vierten Generation" ist der (Wieder-)Aufbau nachhaltig tragfähiger Strukturen, um nach einem zerstörerischen Konflikt den Rückfall in die Gewalt zu verhindern. Für dieses Anliegen hat sich im VN-Sprachgebrauch der Begriff Friedenskonsolidierung *(post-conflict peacebuilding)* eingebürgert. Im Zentrum steht dabei zumeist ein vom Sicherheitsrat erteiltes robustes militärisches Mandat, das eine vereinbarte Friedensregelung schützen soll. Die Durchführung dieses Einsatzes obliegt entweder den Vereinten Nationen selbst (wie in Ost-Timor) oder regionalen Organisationen wie der NATO (Kosovo, noch Bosnien-Herzegowina), neuerdings der EU (seit Ende 2004 Bosnien-Herzegowina), der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS, Liberia), der Afrikanischen Union (AU, Sudan) oder aber Ad-hoc-Koalitionen (Afghanistan 2001/02).

Die vielfältigen zivilen Dimensionen dieser komplexen Friedensoperationen *(peace operations)* erfordern die verschiedensten Kompetenzen, welche bei den Vereinten Nationen etwa auf dem Gebiet der humanitären Hilfe (Welternährungsprogramm, UNICEF) oder der Sorge um Flüchtlinge (UNHCR), bei der EU in wirtschaftlichen Fragen oder bei der OSZE im Bereich der Wahlorganisation bzw. des Aufbaus demokratischer Institutionen angesiedelt sind. In der UNMIK kooperierten die genannten Organisationen unter einem gemeinsamen VN-Dach, während der militärische Schutz durch die NATO gewährleistet wurde. Im Falle der Übergangsverwaltung in Ost-Timor (UNTAET) wurden alle zivilen Aufgaben wie auch die militärische Schutzfunktion durch die VN selbst wahrgenommen. In Afghanistan wiederum ist eine nationale politische Führung für den Staatsaufbau verantwortlich. Eine NATO-geführte multinationale Friedenstruppe (ISAF) und eine politische Mission der Vereinten Nationen (UNAMA) unterstützt sie dabei.

Diese zunehmend engere Verbindung von *peacekeeping* und *peacebuilding* im Rahmen umfassender Missionen der „vierten Generation" prägt seither die internationale Friedenssicherung. Deren wesentliches Kennzeichen dürfte darin bestehen, dass es kein einheitliches Muster für den Zuschnitt von Operationen gibt. Jede Mission muss in Mandat und Zusammensetzung individuell ausgerichtet werden, wobei dabei durchaus flexibel auf Elemente aus vorangegangenen Generationen zurückgegriffen werden kann, vor allem jedoch jeweils neuartige Instrumente zu entwickeln sind.

Diesen wachsenden Aufgaben standen die VN lange ohne hinreichende institutionelle bzw. operative Kapazitäten gegenüber. Dies hatte zur Folge, dass in vielen Bürgerkriegsländern wie Angola, Ruanda, Burundi und Sierra Leone die erforderlichen internationalen Hilfen für den Wiederaufbau entweder gar nicht, zu spät oder zu unkoordiniert einsetzten, so dass die meisten Bürgerkriegsländer binnen weniger Jahre wieder in den Krieg zurückfielen.

Mit der Schaffung der VN-Kommission für Friedenskonsolidierung *(peacebuilding commission)* Ende 2005 sollte diese institutionelle Lücke geschlossen werden. Dieses intergouvernementale (zwischenstaatliche) Konsultations- und Beratungsgremium bringt alle für eine dauerhafte Friedenskonsolidierung wichtigen Akteure wie Staaten, Hilfs- und Entwicklungsorganisationen sowie Finanzinstitutionen an einen Tisch. Dabei leistet ein aus 31 Staaten bestehendes und die Vielfalt der VN-Mitglieder gut repräsentierendes Organisationskommitee eine kontinuierliche Arbeit mit Blick auf die Entwicklung von Konzeptionen und *best practices*. In den so genannten länderspezifischen Beratungen treten dann weitere Akteure hinzu, voran das betroffene Land selbst, aber auch Anrainerstaaten, Regionalorganisationen, Truppensteller oder Geldgeber. Ein *peacebuilding fund*, der aus freiwilligen Leistungen der Mitgliedstaaten in Höhe von rund 250 Millionen US-Dollar gespeist wird, kann erste Mittel für die in der unmittelbaren Konfliktfolgephase notwendigen Sofortmaßnahmen im humanitären oder Sicherheitsbereich bereitstellen und so die Zeit bis zum Eintreffen internationaler Hilfsgelder

UN Photo / Eric Kanalstein

Mitunter gefahrvolle Tätigkeit: Mitarbeiter der VN-Mission in Afghanistan trauern um Kollegen, die im April 2011 in Mazar-i-Sharif getötet wurden.

Gerhard Mester / Baaske Cartoons

Elemente komplexer Friedensmissionen

Sicherheit, Show of Force	*Schaffung und Absicherung eines stabilen Umfeldes für die Verwirklichung der politischen Ziele des Einsatzes durch Überwachung von Waffenstillständen oder Friedensabkommen, Abschreckung möglicher Friedensstörer; Entwaffnung von Banden*
Humanitäre Hilfe	*Bereitstellung von Lebensmitteln, Versorgungsgütern, medizinischer Hilfe; Repatriierung von Flüchtlingen*
Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)	*Maßnahmen zur Entwaffnung und Demobilisierung von Kämpfern und deren Wiedereingliederung in ein ziviles Leben*
Aufbau von (staatlichen) Institutionen	*Befristete Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben; Hilfe und Ausbildung beim (Wieder) Aufbau legitimer staatlicher sowie nichtstaatlicher Institutionen, insbesondere im Sicherheitssektor (Militär, Polizei) aber auch in Justiz, Verwaltung, Schulen, Gesundheitswesen und Infrastruktur*
Wirtschaftliche und soziale Entwicklung	*Unterstützung von wirtschaftlichem Wiederaufbau, der Schaffung selbsttragender ökonomischer Strukturen und sozialer Gerechtigkeit*
Hoheitliche Aufgaben	*Zeitweise Übernahme staatlicher Souveränitätsrechte durch vom Sicherheitsrat ernannte Mandatsträger*
Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen	*Kooperation zwischen militärischen und anderen staatlichen Mandatsträgern mit unabhängigen (Hilfs)-Organisationen*
Interagency Cooperation	*z. B. mit NATO, EU, OSZE, AU oder subregionalen Organisationen wie ECOWAS*

überbrücken. Ein im VN-Sekretariat angesiedeltes *peacebuilding support office* (PSO) unterstützt die Arbeit der Kommission.

Der Kommission für Friedenskonsolidierung wurden seit ihrer Konstituierung 2006 vier Mandate übertragen: Burundi und Sierra Leone (ab 2006), Guinea-Bisseau (ab Dezember 2007) und die Zentralafrikanische Republik (ab Juni 2008). Vor allem in Sierra Leone wurde nicht nur eine länderspezifische Strategie entwickelt, sondern diese wird auch auf den unterschiedlichsten Handlungsfeldern erfolgreich ins Werk gesetzt. Die bisherigen Ergebnisse geben zumindest Anlass zu der Hoffnung, dass sich im Rahmen der Kommission komplexe Prozesse in der Friedenskonsolidierung koordinieren lassen – jedenfalls wenn der politische Wille aller beteiligten Akteure gegeben ist.

Herausforderungen und Probleme

Mehr als anderthalb Jahrzehnte nach ihrer schweren Vertrauenskrise sind die VN wieder einer der wichtigsten Akteure in der weltweiten Friedenssicherung. Anfang 2011 waren rund 123 000 Friedensschützer (ein Fünftel davon Zivilisten unterschiedlichster Expertise) in 15 Missionen eingesetzt, die wiederum das ge-

Häuserkampf in Mogadischu

[...] Wie jeden Abend inspiziert der ugandische Oberstleutnant [Anthony Mbuusi] seine Truppen. Ein Soldat steht mit dem Gewehr im Anschlag in einem Zimmer, dessen Fenster mit einem wahren Dom aus Sandsäcken gesichert ist. Ein anderer hat sich mit seinem Granatwerfer hinter einer mit Gerümpel verstärkten Mauer eingenistet. Ein weiterer kauert auf dem Dach einer dreistöckigen Hausruine.

Durch enge Schießscharten zeigt Anthony auf die feindlichen Stellungen, mancherorts gerade zehn Meter entfernt, nur scheinbar leblos. [...] Mogadischu, im März 2011.

Die Hauptstadt der inexistenten Republik Somalia ist seit zwei Jahrzehnten ein gefährliches Pflaster. In der einstigen Perle Ostafrikas sind Tausende von Soldaten aus Uganda und Burundi stationiert. Dass die afrikanischen Friedenstruppen in einen Krieg verwickelt sind, der erbitterter geführt wird als die meisten anderen in der Welt tobenden Konflikte, hat kaum jemand im Blick.

[...] Bis im September 2010 sei Amisom noch eine eher konventionelle Friedensmission gewesen, berichtet Anthony. Die im Auftrag der Afrikanischen Union in Mogadischu stationierten 8000 Soldaten versuchten, die schwächliche Übergangsregierung vor den Angriffen der Islamisten zu schützen. Die Blauhelme hielten wichtige Verbindungsstraßen frei und schirmten den Amtssitz des Präsidenten ab. Doch der Druck der Islamisten wurde immer größer.

Im Fastenmonat Ramadan drangen die „Gotteskrieger" ins Herz der Hauptstadt vor, beschossen Amisom-Konvois. „Wir fühlten uns wie lahme Enten", lacht Anthony gequält, „etwas musste geschehen." Die ugandischen und burundischen Soldaten gingen, mit tausend Mann Verstärkung und einem robusteren Mandat der Vereinten Nationen im Tornister, zum Angriff über. Haus für Haus und Block für Block mussten sie den Feind aus seinen Stellungen vertreiben [.] [...]

Den Block hinter dem Pink House im Südosten Mogadischus haben die Blauhelme erst am Vortag eingenommen. Es riecht nach Pulverdampf. In einem Hausflur liegt ein Toter [...]. Sämtliche Häuser sind zerschossen. Ein Benzinkanister liegt auf dem Boden, es könnte eine Sprengfalle sein. Selbst innerhalb der Häuser haben die Islamisten tiefe Löcher gegraben. Ihre Stellungen sind mit langen Gräben verbunden, die sich durch die halbe Stadt ziehen. Das zeigen die erstaunlich scharfen Satellitenaufnahmen, die die Ugander von ihren US-Freunden bekommen. [...]

Plötzlich brechen Schüsse die Ruhe im frisch eroberten Block hinter dem Pink House: Kalaschnikows, Maschinengewehre, ab und zu faucht eine Bazooka. Der Tag nach einer erfolgreichen Attacke sei immer der gefährlichste, sagt Anthony. Der Feind suche den Verlust zurückzugewinnen, bevor die neuen Herren die Stellungen wieder befestigen.

Auch im Gashandiga, dem einstigen Hauptquartier der Islamisten, kam die Hauptgefahr erst nach dem Angriff. Mit einem Trick eroberte das burundische Amisom-Kontingent Ende Februar den riesigen Komplex, der einst das Verteidigungsministerium beherbergte. Die Burunder griffen zuerst die wenige hundert Meter entfernte alte Milchfabrik an. Als die Islamisten aus dem Hauptquartier den Kameraden in der Fabrik zu Hilfe eilten, gingen die Soldaten zum Überraschungsangriff auf das Hauptquartier über. Es fiel in wenigen Stunden.

Noch bevor die Amisom-Truppen ihre Stellungen festigen konnten, schickten die Islamisten einen mit Sprengstoff gefüllten und von zwei Selbstmordattentätern gesteuerten Jeep auf das Gelände, dem mehr als hundert „Gotteskrieger" folgten. Das Gerippe des explodierten Jeeps liegt heute am Rand des Geländes. Die Verluste der Burunder müssen hoch gewesen sein. Weit mehr als 50 Soldaten sollen im Kampf um das Hauptquartier des Feindes gestorben sein, heißt es. Offiziell schweigt sich Amisom über die Zahl der Toten aus. Negative Meldungen, wird befürchtet, könnten die Stimmung zu Hause in Burundi und Uganda kippen lassen.

„Jeder von uns hat den Bürgerkrieg in Burundi miterlebt", sagt Major Prosper Hakizimana, „wir wissen, dass wir sterben werden, und sind froh, wenn es für einen guten Zweck geschieht." Anthonys Kämpfer haben sich drei Monate lang an der Front aufzuhalten, 24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche. Sie schlafen abwechselnd auf Matratzen, meist direkt neben Schießscharten. Auch das Essen bringen ihnen Kameraden an die Front. [...] Anthonys strategisches Ziel ist wenige hundert Meter entfernt: der Zentralmarkt Mogadischus. Wären die Islamisten erst vom Markt vertrieben, wären ihre Tage gezählt, sagt der Kommandeur des ugandischen Kontingents, Mike Ondoga. Die „Gotteskrieger" bezögen ihr Einkommen von den Händlern. Die müssten den „al Schabab", den Jungs, wie sich die islamistischen Kämpfer selber nennen, Tribut zahlen. Ein Angriff auf den Markt komme aber nicht infrage, fährt Oberst Ondoga fort, das sei für die Zivilbevölkerung viel zu riskant. [...]

Statt den Markt anzugreifen, werden Anthonys Soldaten ihn umzingeln müssen. „Das wird noch Monate dauern", sagt ihr Kommandeur. Oberstleutnant Anthony würde gern Hubschrauber einsetzen, die feindliche Bunker aus sicherem Abstand zerstören könnten. Doch das lasse das UN-Mandat nicht zu, und bisher habe sich auch kein Land bereiterklärt, Kampfhelikopter zur Verfügung zu stellen. Nicht einmal die wiederholte Bitte sei erfüllt worden, Kriegsschiffe den Hafen von Kismao blockieren zu lassen, über den die Islamisten ihren Nachschub erhalten. „Wir führen hier einen Krieg gegen den globalen Terror, aber niemand hilft uns dabei", sagt Anthony [.] [...]

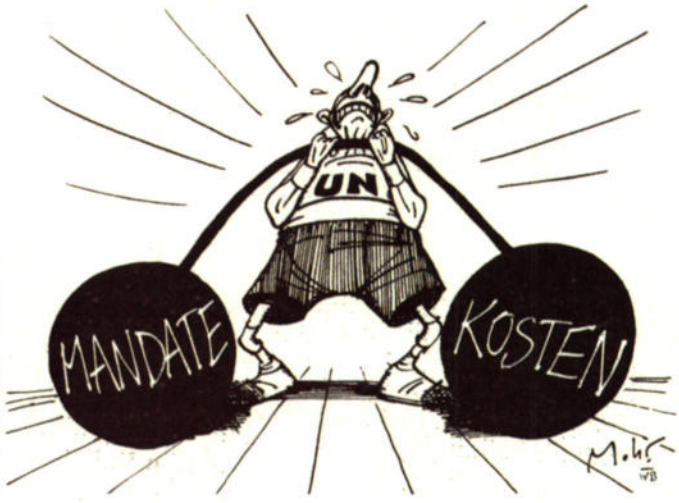
Johannes Dieterich, „Wie Stalingrad, nur 60 Grad heißer", in: Frankfurter Rundschau vom 9. April 2011

samte in den vier peacekeeping-Generationen entwickelte Aufgaben- und Fähigkeitenspektrum abdecken. Auf der Grundlage von Empfehlungen des Brahimi-Reports, benannt nach dem Vorsitzenden einer hochrangigen Reformkommission, gingen die VN ab 2000 daran, ihre institutionellen Strukturen und Verfahren den Ansprüchen komplexer Friedensmissionen anzupassen und für die Missionen realistischere, den oft schlechten Sicherheitsbedingungen im Einsatzland entsprechende Mandate zu formulieren. Innerhalb des Sekretariats wurden die Voraussetzungen für integrierte Einsatzplanungen geschaffen, welche die unterschiedlichen Akteure in einen Koordinationsrahmen einbinden. Eine in den letzten Jahren stark aufgewertete *best practices unit* wertet die Erfahrungen der unterschiedlichen Einsätze aus und entwickelt die Richtlinien, Doktrinen und Ausbildungsanweisungen fort. Im so genannten *UN Standby Arrangement System* (UNSAS) können die Mitgliedstaaten der Organisation Kräfte und Fähigkeiten melden, die auf Abruf zur Verfügung stehen, was – zumindest der Konzeption nach – die Planungsvorgänge verkürzt und die notwendige Unterstützung durch die Staaten verlässlicher macht. Durch erhebliche Anstrengungen haben die VN gezeigt, dass sie mit eng begrenzten Führungskapazitäten (das DPKO umfasst nur rund 400 Mitarbeiter) sowie flachen Hierarchien selbst große Operationen wie die MONUSCO in der DR Kongo mit rund 18 000 Soldaten und rund 5300 Zivilisten führen können. Die große Zahl der Missionen belegt, dass die VN erhebliches Vertrauen der Staatengemeinschaft in ihre Fähigkeiten zur Durchführung auch schwieriger Einsatze zurückgewonnen haben.

Allerdings stehen die VN angesichts der seit Jahren nach Quantität und Qualität wachsenden Verpflichtungen in der Friedenssicherung auch vor immer größeren Herausforderungen. Für die Bewältigung der schwierigen Aufgaben vor Ort stehen ihnen überwiegend schlecht ausgerüstete und zum Teil auch schlecht ausgebildete Soldaten zur Verfügung, die überwiegend aus Entwicklungsländern kommen. Pakistan, Indien und Bangladesch führen seit Jahren mit großen Kontingenten die Liste der Truppensteller für VN-Einsätze an und tragen so entscheidend zur Funktionsfähigkeit des VN-basierten Systems kollektiver Sicherheit bei. Eine kostenaufwändigere Ausstattung bei Transport und Logistik, vor allem bei Hubschraubern, aber auch in Bereichen wie Kommunikation und Aufklärung dagegen fehlt ihnen.

Die Industriestaaten, voran die USA und die Europäer, sind seit Mitte der 1990er Jahre dazu übergegangen, sich ihre Militäreinsätze zu Krisenmanagement und Friedenssicherung durch den Sicherheitsrat autorisieren zu lassen und sie dann in eigener Regie durchzuführen. Dies hat für die Vereinten Nationen den Vorteil, dass sie von der Durchführung schwieriger und teurer Missionen entlastet werden, andererseits aber binden diese Einsätze Kräfte und Fähigkeiten, die dann nicht mehr für VN-Operationen zur Verfügung stehen. Die leistungsfähigen Industriestaaten haben sich mithin sehr weitgehend aus der Friedenssicherung unter dem Kommando der VN zurückgezogen. So ist längst ein problematisches Zwei-Klassen-System der internationalen Friedenssicherung entstanden: Hier die teuren Hightech-Einsätze der Industriestaaten, dort die meist unzulänglich ausgestatteten VN-Missionen. Zwar helfen unterstützende Einsätze, wie sie die EU etwa in der DR Kongo 2003 und 2006 oder in der Zentralafrikanischen Republik und im Tschad 2008/09 geleistet hat, den VN-Truppen zwar bei der Überbrückung von personellen und technischen Engpässen. Allerdings verbleiben diese Kräfte stets unter der vollständigen Kontrolle der EU und folgen damit auch deren Einsatzlogik, welche sich etwa bezüglich der Dauer und Intensität, des Umfangs der eingesetzten Kräfte und deren Aktionsradius durchaus von der der VN unterscheiden kann. In der Regel werden diese Kräfte nach einem festgelegten Zeitraum abgezogen und zwar ohne Betrachtung der jeweiligen Lage vor Ort.

Setzt sich diese Entwicklung zu einer gespaltenen Verantwortung für die Friedenssicherung fort, droht den VN eine Restkompetenz nur noch für die Konflikte zuzufallen, welche die Industriestaaten nur am Rande interessieren. Dies stünde im Widerspruch zur Charta, die der Organisation die Verantwortung für den Weltfrieden überträgt – und die damit alle Staaten gleichermaßen in die Pflicht nimmt. Tatsächlich erscheint die Verfolgung partikularer Sicherheitsinteressen schon deshalb unangemessen, weil sie den Erfordernissen einer immer enger vernetzten Welt zuwiderläuft. Dort gibt es keine isolierten Stabilitätsoasen mehr, vielmehr werden die Folgen von Konflikten in der einen Region sehr rasch auch in jeder anderen spürbar. Allerdings hat der Einsatz in Afghanistan wiederum gezeigt, wie begrenzt die Fähigkeiten auch der mächtigsten Militärallianz der Welt bei der Durchführung komplexer Einsätze sind. Die Vereinten Nationen werden somit auch in Zukunft eine wesentliche Verantwortung für die internationale Friedenssicherung tragen und im Konsens mit den Mitgliedstaaten für die praktische Umsetzung dieser Verantwortung arbeiten müssen. Hierbei werden insbesondere von Seiten der Industriestaaten verstärkte Leistungen unter dem Dach der VN zu erwarten sein, profitieren doch gerade sie besonders von einem stabilen internationalen System. Die Vereinten Nationen bieten Fundament und Rahmen für die Friedenssicherung und haben in zahlreichen Feldern auch eigene Akteursqualitäten entwickelt. Es liegt an den Staaten, diese Möglichkeiten zu nutzen.



Burkhard Mohr / Baaske Cartoons

Viele Blauhelmsoldaten kommen aus Indien. Hier sichern sie im Rahmen der Mission MONUSCO 2010 ein Dorf in der DR Kongo.

MARC HOFFER / AFP / Getty Images

Wolfgang S. Heinz

Universeller Menschenrechtsschutz

Menschenrechte und ihre Einhaltung sind ein wichtiges Anliegen, geraten aber gern zum Zündstoff für internationale Beziehungen. Ist es möglich, allgemeingültige Regeln für eine Staatengemeinschaft aufzustellen und ihre Einhaltung zu kontrollieren?

ullstein bild – Still Pictures

Ein Zelt und „School-in-a-box"-Pakete von UNICEF ermöglichen nach dem verheerenden Erdbeben in Haiti 2010 die Wiederaufnahme des Schulunterrichts.

Noch bis in die 1980er Jahre hinein wurden Menschenrechtsfragen vorrangig als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet – besonders von Staaten, die wegen ihrer Menschenrechtspraxis in der Öffentlichkeit kritisiert wurden. Traditionell ist diese Auffassung durchaus rechtlich legitim, ist doch nationale Souveränität eine Grundlage des Völkerrechts. So heißt es in Artikel 2, Ziffer 7 der VN-Charta, dass „keine Bestimmung der vorliegenden Satzung die Vereinten Nationen [berechtigt], in Angelegenheiten einzugreifen, die ihrem Wesen nach in die innerstaatliche Zuständigkeit jedes Staates gehören, oder die Mitglieder verpflichtet, solche Angelegenheiten der in der vorliegenden Satzung vorgesehenen Regelung zu unterwerfen".

Jedoch veränderte sich diese Auffassung in den 1980er Jahren, auch und nicht zuletzt durch den Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Menschenrechtsorganisationen. So hieß es in der Schlusserklärung der Zweiten Weltmenschenrechtskonferenz in Wien 1993, auf der neben 171 Staaten auch 1400 Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit rund 4000 Delegierten vertreten waren, Menschenrechte seien ein legitimes Anliegen der internationalen Gemeinschaft. Sie seien universell, unteilbar, einander bedingend und miteinander zusammenhängend. Gleichwohl wird bis heute auch im Umgang mit Menschenrechten immer wieder der Grundsatz nationaler Souveränität bemüht, kritisierte Staaten verbitten sich eine Einmischung von außen.

Ebenso wie die Friedenssicherung entstand auch die VN-Menschenrechtspolitik als Reaktion auf die im Umfang ungekannten Verbrechen des Zweiten Weltkrieges und die Menschheitsverbrechen unter der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Sie legten der Weltgemeinschaft gemeinsame Anstrengungen zum internationalen Schutz der Menschenrechte nahe, nachdem der nationale Schutz fundamentaler Menschenrechte so offenkundig versagt hatte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte war hierzu der entscheidende erste Schritt.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die 1946 gegründete VN-Menschenrechtskommission wurde damit beauftragt, eine Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) auszuarbeiten. War das Mandat zur Ausarbeitung auch unumstritten, so gaben ihre Aktivitäten vom ersten Tag an doch Anlass zu Kontroversen um den Kompetenzspielraum der Kommission – besonders um die Frage, ob dies eine Einschränkung der nationalen Souveränität zur Folge haben würde. Dieses Misstrauen begleitete auch die Arbeit der ersten „Rumpf"-Menschenrechtskommission von neun Mitgliedern unter Leitung von Eleanor Roosevelt. Ihre Vorschläge, die Kommission durch unabhängige Fachleute statt Regierungsvertreter zu besetzen und dem Sicherheitsrat zuzuarbeiten, um Fälle systematischer Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung für den internationalen Frieden nach Artikel 39 VN-Satzung zu werten, wurden vom übergeordneten VN-Wirtschafts- und Sozial-

Kontroverse um Religionsfreiheit

Seit mehreren Jahren gibt es eine Kontroverse zwischen westlichen Ländern und vor allem islamisch geprägten Ländern um Religionsfreiheit. Vor allem islamische Staaten wie Pakistan und Ägypten setzen sich dafür ein, dass der Staat Kritik an und Verunglimpfung von einer Religion und besonders die Verunglimpfung des Islams (Islamophobie) durch Gesetzgebung bekämpft. In mehreren Resolutionen des Menschenrechtsrats, die auf diese Staaten zurückgehen, wurde daher aus dem individuellen Recht auf Religionsfreiheit eine Empfehlung an die Staaten, Religion zu schützen. Diese Position wird von westlichen Staaten abgelehnt.[W.S.H.]

Zur Kontroverse äußert sich der VN-Sonderberichterstatter für Religionsfreiheit, Prof. Dr. Heiner Bielefeldt.

[...] Herr Professor Bielefeldt, welche Bedrohungen sehen Sie für die Religionsfreiheit?

***Bielefeldt:** Es gibt Länder, in denen Menschen nicht einmal im Privaten ihre Religion praktizieren können. Länder, in denen der Staat die Seele vergewaltigt. Anderswo greifen Staaten in die Manifestationen des religiösen Lebens, also beispielsweise Gottesdienste und Gebete, ein und reglementieren sie. Dahinter steckt dann oft die Furcht, dass das gewünschte Bild einer homogenen Gesellschaft gefährdet wird, wenn Menschen einem anderen Glauben anhängen. Und es gibt oft Probleme mit der Gleichbehandlung der Angehörigen verschiedener Religionen: Als Menschenrecht geht die Religionsfreiheit natürlich von der Gleichbehandlung aller Menschen aus. Die Menschen sollen alle in der Lage sein, ihre Religion zu leben. Tatsächlich werden in einer Reihe von Staaten religiöse Minderheiten massiv verfolgt.*

Christliche Kirchen und Hilfswerke gehen davon aus, dass Christen weltweit die am stärksten verfolgte Religion sind. Wie sehen Sie das?

***Bielefeldt:** Ich bin da etwas vorsichtiger. Rein quantitativ haben die Kirchen natürlich recht: Die Christen sind die weltweit größte Religion, da ist es verständlich, dass es in Ländern, in denen die Religionsfreiheit nicht gewährleistet wird, oft Christen sind, die verfolgt werden. Und man muss ganz klar und deutlich sagen, dass in Ländern wie dem Iran, wie Pakistan, China oder Somalia christliche Gruppen sehr stark von Verfolgung betroffen sind. Allerdings geht es nicht immer nur um die Quantität, sondern auch um die Intensität der Verfolgung: Und da sollten wir nicht vergessen, dass manche kleineren Religionen, etwa die Bahai im Iran, ebenfalls sehr stark betroffen sind und Opfer eines regelrechten Vernichtungsfeldzugs zu werden drohen.*

Was können Sie als VN-Sonderbevollmächtigter daran ändern?

***Bielefeldt:** Mein Amt hat eine Reihe von Möglichkeiten, die in der Praxis aber natürlich auch begrenzt sind. Eine Möglichkeit sind die Demarchen, ein diplomatischer Briefwechsel, mit dem ich bei Regierungen Protest gegen Verletzung der Religionsfreiheit einlegen kann. Geschieht dann nichts, kann der Briefwechsel auch veröffentlicht werden, was den Druck auf die Regierung natürlich erhöht. Daneben kann ich mit Länderbesuchen, deren Ergebnisse veröffentlicht werden, Aufmerksamkeit für die Religionsfreiheit wecken. Aber weil mein Amt ein Ehrenamt ist, geht das natürlich auch nur stichprobenartig. Und dann kann ich mich in die konzeptionelle Weiterentwicklung der Menschenrechte einbringen: Da ist es mir wichtig, dass die Religionsfreiheit als vollwertiges Menschenrecht zur Geltung kommt, und nicht in Richtung einer bloßen Toleranzsemantik ins Diffuse abrutscht.*

Welche Möglichkeiten haben denn die VN, um die Religionsfreiheit durchzusetzen?

***Bielefeldt:** In den Vereinten Nationen ist die Religionsfreiheit als Menschenrecht verankert, und zwar im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den derzeit 165 Mitgliedsstaaten der VN ratifiziert haben. Im Rahmen dieses Paktes sind regelmäßige Überprüfungen vereinbart worden, bei denen es darum geht, wie sehr die Staaten die Menschenrechte einhalten. Das ist eine Möglichkeit, um das Thema Religionsfreiheit auf den Tisch zu bringen, für die die öffentliche Aufmerksamkeit in der Regel auch sehr hoch ist. [...]*

Das Interview führte Benjamin Lassiwe, mitteldeutsche-kirchenzeitungen.de vom 15. Juli 2010

Unteilbar oder gar nicht

[...] [Die Menschenrechte sind] zwar im Wesentlichen ein Diskurs der westlichen Demokratien. Sie sind aber auch dort erst nach langen Auseinandersetzungen erkämpft worden und selbst heute alles andere als selbstverständlich – wie beispielsweise die aktuelle Amnesty-Kampagne gegen Polizeigewalt in Deutschland zeigt.

Eine wesentliche Rolle für die Stärkung der Rechte und der Würde des Individuums spielte die Aufklärung und die damit verbundene Befreiung des Einzelnen von der Allmacht der Religion, der Blutsbande – also der ethnischen Zugehörigkeit – und der Übermacht des Staates. [...] In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, einem Gründungsdokument der Vereinten Nationen, wurde [...] in 30 Artikeln festgeschrieben, welche Rechte dem Einzelnen zustehen. Neben den so genannten Freiheitsrechten wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung oder dem Schutz vor willkürlichen Eingriffen in das Privatleben umfasst es auch eine Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Das Ziel von Amnesty International wiederum ist satzungsgemäß, „eine Welt zu schaffen, in der alle Menschen die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten festgeschriebenen Rechte genießen". Ihre Grundprinzipien beruhen auf der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und der internationalen Solidarität.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu sehen, dass Menschenrechte kulturspezifisch zwar unterschiedlich interpretiert werden können. Der Kerngedanke, dass es Eingriffe in die Privatsphäre und die Menschenwürde gibt, die jeder Mensch unabhängig von seiner religiösen oder kulturellen Zugehörigkeit als inhuman empfindet, bleibt davon aber unberührt.

Wer die universellen Menschenrechte [...] lediglich zu einer kulturellen Erscheinung von regionaler Relevanz und Gültigkeit definiert, erklärt sie zur reinen Ansichtssache – und damit zum Spielball der jeweiligen regionalen Machthaber und ihrer Interessen. Dieser Kulturrelativismus führt zu einer Haltung, in der sich nicht nur Gleichgültigkeit gegenüber dem Schicksal anderer Menschen spiegelt, sondern die auch anti-individualistisch, somit letztlich vormodern argumentiert.

Ebenso ist klar, dass die einen Rechte nicht gegen die anderen ausgespielt werden können. Es wäre menschenrechtswidrig, etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung nur den Wohlhabenden zu gewähren, wie es umgekehrt verwerflich wäre, zwar allen Arbeit und Wohnung zur Verfügung zu stellen, jegliche Kritik an der Regierung aber zu verbieten. [...]

Menschenrechte sind keine utopistischen Hirngespinste, sie sind nicht abhängig von kulturellen Besonderheiten, und sie taugen nicht als Deckmantel für utilitaristische Interventionen. Sie bieten die einzige Garantie dafür, dass ein halbwegs zivilisiertes Leben auf dieser Welt möglich ist. Die Menschenrechte sind universell, sie sind unteilbar oder sie sind gar nicht.

Die Verfasserin ist Völkerrechtlerin und Generalsekretärin der deutschen Sektion von amnesty international.

Monika Lüke, „Unteilbar oder gar nicht", in: der Freitag vom 12. August 2010

rat abgelehnt. Er setzte sich aus von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern zusammen, die damals vor allem aus westlichen – europäischen und lateinamerikanischen – sowie einigen wenigen kommunistischen und Ländern der Dritten Welt kamen. Unabhängige Experten und die Unterstützung des Sicherheitsrates hätten der Kommission eine starke politische Legitimation und weit reichende Kompetenzen verliehen, gegen die sich die Mitgliedstaaten mehrheitlich verwahrten. So erhielt sie schlussendlich zwar ein breites Aufgabenspektrum, aber ihre Grenzen waren vom ersten Moment an durch die Diskussionen um die Reichweite des Mandats vorgezeichnet. Sie durfte sich beispielsweise nicht mit Einzelbeschwerden befassen und ihr institutioneller Status als eine von mehr als zehn so genannten technischen Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates war gering. Am 10. Dezember 1948 wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der VN-Generalversammlung ohne Gegenstimmen und bei acht Enthaltungen seitens sechs kommunistischer Staaten, Südafrikas und Saudi-Arabiens angenommen – eine politische Grundsatzerklärung ohne rechtliche Bindung, aber von außerordentlicher Ausstrahlungskraft.

REUTERS / Amit Dave

Eine Frauenorganisation im indischen Ahmedabad fordert im März 2011 politische Unterstützung im Kampf gegen die Abtreibung weiblicher Föten, die aufgrund der Mitgifttradition in Indien häufig erzwungen wird.

Universalität der Menschenrechte?

Die Frage nach der Universalität der Menschenrechte wurde schon bei der Erklärung diskutiert und beschäftigt bis heute Politik und Wissenschaft. Das sehr komplexe Thema soll hier nur kurz angedeutet werden. Ob und in welchem Umfang Menschenrechte wirklich universell bekannt, akzeptiert und durchsetzbar sind, wird mit Blick auf eine Vielzahl von Gesellschaftsordnungen und Kulturen zunehmend diskutiert – und vor allem in Bezug auf China und andere asiatische sowie islamische Staaten bedeutsam. Früher wurde die Frage im Kontext des Ost-West-Konflikts gestellt, wobei der Westen die Betonung auf die Freiheitsrechte legte, während die kommunistischen Staaten für die Priorität sozialer Rechte eintraten. Gegenwärtig verlaufen die Meinungsunterschiede bei bestimmten Themen aber zwischen den Ländern des Westens und des Globalen Südens, der die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas umfasst. (Näheres hierzu weiter unten.)

Der Menschenrechtsexperte Heiner Bielefeldt hat zu Recht gewarnt, die Menschenrechtsdebatte auf westliche gegen andere Werte zu verkürzen: „Ein interkulturelles oder interreligiöses Gespräch über Menschenrechte verlangt Behutsamkeit. Auf der einen Seite gilt es, dem Gegenüber gerecht zu werden, das heißt den Partner im Gespräch in seiner Eigenständigkeit anzuerkennen. Auf der anderen Seite wäre es jedoch problematisch, die Eigenständigkeit des Gegenübers kulturalistisch zu einer unüberbrückbaren ‚Andersheit' zu stilisieren, die wenig Freiraum für geistige Entwicklung und kommunikativen Austausch ließe. Wenn es um Menschenrechte geht, ist außerdem zu berücksichtigen, dass deren normativer Universalismus sowohl durch die Gleichsetzung der Menschenrechte mit partikularen ‚kulturellen Werten' (zum Beispiel ‚westlichen Werten') als auch durch ihre Reduktion auf einen interkulturellen Minimalkonsens gefährdet werden würde."

Die Universalität der Menschenrechte bestehe, so Bielefeldt, nicht im globalen Geltungsanspruch bestimmter (etwa eigener) „kultureller Werte", sondern hänge wesentlich mit menschheitsweiten Unrechtserfahrungen zusammen. Auch wenn die Idee der Menschenwürde mit ihrem universalen Freiheits- und Gleichheitsanspruch historisch zunächst in Europa und Nordamerika zum Durchbruch gelangt sei, könnten Menschenrechte heute als Erbe der gesamten Menschheit betrachtet werden.

In der Politik sind Menschenrechte häufig ein kontroverses Thema, speziell in der politischen Diskussion zwischen westlichen Industrie- und südlichen Entwicklungsländern, die in den VN die breite Mehrheit stellt, vor allem westliche Länder kritisieren Menschenrechtsverletzungen. Anlass zu beträchtlichen Meinungsunterschieden in der Bewertung weltpolitischer Entwicklungen geben Themen wie die Globalisierung mit ihrer Entfesselung der Weltwirtschaft, deren Auswirkungen tief in das Wirtschaftsgefüge der Einzelstaaten eingreifen, die militärische und atomare Auf- bzw. Abrüstung, die Rolle von IWF und Weltbank bei der Armutsbekämpfung, die Maßnahmen zum Klimaschutz, der Nahost-Konflikt und nicht zuletzt Militärinterventionen im Süden. All dies befördert häufig Misstrauen – nicht nur zwischen Regierungen, sondern auch bei nationalen Eliten und in der Bevölkerung.

Der Westen befindet sich in der VN-Generalversammlung nach Stimmenzahl in der Minderheit. Ihm stehen in manchen Menschenrechtsfragen über 130 Entwicklungsländer gegenüber, die zwar nicht immer gleiche Positionen vertreten und entsprechend abstimmen, aber doch häufig ähnliche Interessen verfolgen. Noch sichert sein übermächtiges Wirtschafts- und Militärpotenzial dem Westen eine Vorrangrolle, und damit hat er auch die Möglichkeit, seine Auffassung der Menschenrechte aktiv zu propagieren. Gleichwohl ist seine Rolle in Menschenrechtsfragen nicht immer einheitlich und richtet sich situativ nach nationalen politischen und wirtschaftlichen Interessen, wie zuletzt etwa der jahrzehntelange positive Umgang mit autoritären Regierungen im Nahen Osten und in Nordafrika zeigte. Häufig ging es eher um „Stabilität" – gemeint sind verlässliche Partner für westliche Interessen – als um Demokratie und Menschenrechte, die natürlich auch Unsicherheit hervorbringen können, wenn die „falschen" politischen Kräfte gewählt werden.

Zudem gewinnen in den letzten Jahren neue Mächte an Einfluss, vor allem China, aber auch Indien und Brasilien, die die weltpolitische Dominanz des Westens nicht länger akzeptieren. In diesem Kontext betonen Staaten wieder stärker ihre nationale Souveränität, und Menschenrechtskritik, die ihnen unangenehm ist, wird schnell pauschal abgewehrt, statt sich offen realen Menschenrechtsproblemen zu stellen. Bequemer ist es dann oft, sie als Teil des Nord-Süd-Konflikts abzutun.

Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte

Das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf setzt sich für den weltweiten Schutz der Menschenrechte ein. Das Amt arbeitet mit Regierungen, Gesetzgebungsorganen, Gerichten, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, regionalen und internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft zusammen, um den Schutz der Menschenrechte praktisch zu stärken. Gleichzeitig fungiert das Hochkommissariat als Sekretariat für den VN-Menschenrechtsrat, unterstützt die fast 40 Sonderberichterstatter des Rates, die Vertragsorgane sowie die Expertenausschüsse, die im Zusammenhang mit den Menschenrechtsverträgen eingerichtet wurden. Nach dem Reformgipfel von 2005 *(UN World Summit)* wurden die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe im gesamten VN-System unter Einbeziehung der Generalversammlung und der Friedensmissionen stärker verankert. Dies stärkte das Amt des Hochkommissariats.

Die Website des Hochkommissariats (www.ohchr.org) bietet einen systematischen Zugang zu allen wichtigen Institutionen, Abkommen und Dokumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes sowie Informationen zu einzelnen Ländern. Im Hochkommissariat arbeiten knapp 1000 Fachleute, jeweils etwa zur Hälfte in Genf und in mehr als 50 Ländern. Es gibt weltweit zwölf Regionalbüros. Die Experten des Hochkommissariats sind auch in VN-Friedensmissionen tätig. Im Zeitraum 2010/11 werden 2,8 Prozent des regulären VN-Budgets für den Arbeitsbereich Menschenrechte verwandt, was jedoch nur ein Drittel des Haushalts ausmacht. Der Rest wird über freiwillige Beiträge der Staaten, von Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und Einzelpersonen finanziert. Deutschland gehörte 2009 mit circa 6,3 Millionen Euro zu den zehn größten Gebern des Hochkommissariats.

Institutionell besteht das Hochkommissariat aus vier Abteilungen: für Menschenrechtsverträge, für den Menschenrechtsrat und die Sonderberichterstatter, für Feldoperationen und technische Zusammenarbeit sowie für Forschung und das Recht auf Entwicklung.

Alexander Stein / JOKER

Nach der gewaltsamen Auflösung eines ungenehmigten Flüchtlingslagers in Calais, Frankreich, 2009 berät ein UNHCR-Mitarbeiter die Heimatlosen.

Seit 2008 ist die Südafrikanerin Navanethem Pillay Hochkommissarin für Menschenrechte und damit auch VN-Untergeneralsekretärin. Sie war vorher Präsidentin des VN-Strafgerichtshofes zum Völkermord in Ruanda, in Arusha, Tansania und Richterin am Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag, Niederlande. Sie äußert sich zu einer Vielzahl von Themen und auch Staaten, zu denen der Menschenrechtsrat seit Jahren weder eine Resolution verabschiedet noch einen Sonderberichterstatter ernannt hat, in den letzten Jahren zum Beispiel zu China, Pakistan, den USA, der Russischen Föderation, Simbabwe und Iran.

Im Zweijahresplan 2010/11 des Hochkommissariats werden sechs thematische Schwerpunkte angegeben:

- die Bekämpfung von Straflosigkeit und die Stärkung des Rechtsstaats;
- das Vorgehen gegen rassistische Diskriminierung, gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes und gegen Marginalisierung von Menschengruppen (es gibt zum Beispiel eigene Fachleute für Menschenrechte sowie Expertenausschüsse zu Frauen- und Kinderrechten sowie zwei Foren zu ethnischen Minderheiten und zu indigenen Völkern);
- der Einsatz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie gegen Armut;
- der Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten;
- der Einsatz für Menschenrechte im Kontext von Migration und
- die Stärkung internationaler Menschenrechtsmechanismen wie auch die Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes.

Aufgaben und Instrumente des Menschenrechtsrates

Die Menschenrechtskommission

Nach der Gründung der Vereinten Nationen 1945 war zwischen 1946 und 2006 zunächst die VN-Menschenrechtskommission (MRK) mit ihren vom VN-Wirtschafts- und Sozialrat in Genf gewählten Mitgliedstaaten das zuständige Organ zur Diskussion menschenrechtlicher Fragen. Es gibt bei den VN fünf Regionalgruppen – Afrika, Asien, Lateinamerika, westliche und andere Staaten, Osteuropa –, aus denen heraus Mitglieder in die VN-Organe gewählt werden. Die Kommission hatte 53 Mitglieder, 15 für Afrika, zwölf für Asien, elf für Lateinamerika/Karibik, fünf für Osteuropa und zehn für Westeuropa und andere Staaten.

Hauptaufgaben der Kommission wie des Menschenrechtsrates, der sie schließlich 2006 ablöste, sind vor allem die Ausarbeitung von Menschenrechtsinstrumenten, das heißt rechtlich verbindlichen internationalen Verträgen und nicht bindenden politischen Erklärungen der Generalversammlung. Hinzu kommt die Diskussion zu akuten Menschenrechtsproblemen.

In diesem Zusammenhang werden zu einzelnen Ländern Resolutionen verabschiedet sowie Sonderberichterstatter *(special rapporteurs,* hier: Länderberichterstatter) – meist für ein Jahr – eingesetzt, die auch als Augen und Ohren des Rates bezeichnet werden. Auch Themen wie Frauenrechte oder die Rechte von Behinderten werden erörtert und bearbeitet. Über 30 Themenberichterstatter werden für drei Jahre eingesetzt; insgesamt arbeiteten im Februar 2011 39 Sonderberichterstatter für die Kommission.

Die Behandlung von Ländersituationen war meist schwierig, weil sich die betroffenen Staaten häufig gegen vorgeschlagene kritische Resolutionen und die Einsetzung von Berichterstattern wandten und in der eigenen Regionalgruppe oder darüber hinaus für ihre Position Unterstützung suchten. Lange Zeit waren in der Menschenrechtskommission nur Diskussionen über Apartheid in Südafrika, die Minderheitsregierung in Süd-Rhodesien (heute Simbabwe) und die israelisch besetzten Gebiete allgemein akzeptiert und möglich. Dem Militärputsch in Chile 1973, der ein großes Medienecho fand, kam eine Signalfunktion zu, sich breiter mit Ländern zu befassen und sich nicht nur auf die internationale Normsetzung zu beschränken.

Die Kommission begann in den 1980er Jahren, Berichterstatter zu berufen und Arbeitsgruppen einzurichten, die ihr berichteten: zuerst 1980 die Arbeitsgruppe zu Verschwundenen, dann 1982 die Mandate zu außergerichtlichen, summarischen oder willkürlichen Hinrichtungen, 1985 zu Folter und 1986 zu Religionsfreiheit. Auch zu Ländern wurden solche Verfahren eingerichtet, zunächst vor allem zu den Militärdiktaturen Lateinamerikas, später auch zu Ländern Asiens, Afrikas und zu Jugoslawien. Wichtig für die häufig politisch schwer durchsetzbaren Entscheidungen waren die Medienberichterstattung, der Einsatz engagierter Regierungen und großer NGOs wie *amnesty international,* aber auch lokale Menschenrechts-NGOs wie die Mütter von der Plaza de Mayo (Argentinien), das Friedenskomitee (Chile) und in Osteuropa die Helsinki-Komitees.

Reformversprechen und Reformprozess

Ende der 1990er Jahre wurden angesichts zunehmender Kritik Reformansätze für die Kommission diskutiert. Beide Seiten, Industrie- und Entwicklungsländer, beanstandeten die mangelnde Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der MRK und bedauerten auch, wie selektiv Länder kritisiert wurden. Beide sprachen von der Notwendigkeit einer Reform des Schutzsystems, verfolgten aber unterschiedliche Ziele. Die Gruppe der westlichen Länder wollte die Kommission und ihre Sonderverfahren – Sonderberichterstatter, Arbeitsgruppen – stärken, auch wenn sie nicht mit der Einrichtung aller Mandate einverstanden war; so lehnte sie meist Mandate zum Beispiel zu Giftmüll, Auslandsschulden oder Entwicklung ab, weil diese Themen ihrer Ansicht nach nicht in die Kommission gehörten. Auf der anderen Seite beanstandeten viele afrikanische und asiatische Staaten die ihrer Auffassung nach selektive Kritik an Ländern des Südens und forderten einen Politikwechsel: Das hieß möglichst geringe öffentliche Kritik – verbunden mit weniger Länderresolutionen und einer selteneren Einsetzung von Berichterstattern (außer zu Israel/Palästina) –, und eher technische Unterstützung für Länder mit Problemen. Auch erwartete man „konstruktive" Kritik, ein politisch natürlich auslegungsbedürftiger Begriff. Zwischen beiden Gruppen positionierten sich die restlichen Staaten, vor allem aus Lateinamerika, die themenabhängig votierten.

Der neue Menschenrechtsrat

2006 wurde die Kommission durch den Menschenrechtsrat (MRR) abgelöst, die betreffende Resolution der Generalversammlung wurde mit 170 gegen vier Stimmen (USA, Israel, Palau und die Marshall-Inseln) und bei drei Enthaltungen (Belarus, Iran und Venezuela) angenommen.

Der MRR ist ein Nebenorgan der Generalversammlung. Die 47 Mitgliedstaaten werden von ihr in geheimer Wahl für drei Jahre gewählt. (Im Jahr 2011 wird geprüft, ob der MRR in ein VN-Hauptorgan wie Generalversammlung oder Sicherheitsrat umgewandelt wird.) In spiegelbildlicher Relation zur Generalversammlung gibt es 13 Sitze für die afrikanische, 13 für die asiatische, sechs für die osteuropäische, acht für die lateinamerikanische und karibische sowie sieben Sitze für die westeuropäische Regionalgruppe.

Im Vergleich zur MRK verlor die westliche Gruppe drei Sitze, da nicht mehr die Sitzverteilung im Wirtschafts- und Sozialrat, sondern in der Generalversammlung zu Grunde gelegt wurde. Alle Mitgliedstaaten der Menschenrechtskommission werden von der GV mit einfacher Mehrheit, 96 Stimmen, gewählt und sollen – müssen aber nicht – öffentlich Selbstverpflichtungen *(pledges)* abgeben, welche positiven Maßnahmen sie im Falle ihrer Wahl planen. Die GV kann einen Staat mit Zweidrittelmehrheit aufgrund seiner Menschenrechtslage suspendieren und hat dies im Fall Libyens 2011 auch getan.

Neben seinen dreimal jährlich stattfindenden bisher 16 regulären Sitzungen zwischen 2006 und März 2011 hielt der MRR eine Reihe von Sondersitzungen zu Themen und Ländersituationen ab: zu Israel/Palästina (fünf Sitzungen), zu Israel/Libanon, Sudan/Darfur, Myanmar/Birma, zum Recht auf Nahrung, zum Ost-Kongo, zur Globalen Finanzkrise, zu Sri Lanka, Haiti, der Elfenbeinküste, Libyen und Syrien.

Schwierige und meist kontroverse Themen zwischen vielen Ländern des Globalen Südens und dem Westen sind Länderresolutionen, -berichterstatter, Israel/Palästina, Rassismus und Religionsfreiheit/Islamophobie. Zu Themen wie dem Israel-Palästina-Konflikt und der Diffamierung des Islams standen

Der VN-Menschenrechtsrat

47 Mitglieder
mindestens 3 Sitzungen pro Jahr

Die Mitglieder des Menschenrechtsrats werden durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen einzeln und geheim gewählt

Erforderliche Mehrheit: mindestens 96 Stimmen

Die Wahl erfolgt auf 3 Jahre, direkte Wiederwahl ist nur 1x möglich

Menschenrechtsverstöße können zur Abwahl (mit 2/3-Mehrheit) führen

Regionale Aufteilung
Afrika: 13 Mitglieder
Asien: 13
Osteuropa: 6
Lateinamerika/Karibik: 8
Westeuropa und andere: 7

Der Menschenrechtsrat ist der VN-Generalversammlung zugeordnet

Er hat seinen Sitz in Genf

Eröffnungssitzung: 19. Juli 2006

Aufgaben

Forum für Menschenrechtsfragen

Unterstützung der VN-Mitglieder bei der Umsetzung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen

Periodische Berichterstattung über die Menschenrechtssituation in den VN-Mitgliedsstaaten

© Bergmoser + Höller Verlage AG, Zahlenbilder 615 535

sich bisher häufig die Mehrzahl der afrikanischen und asiatischen Länder mit Kuba und die westliche Gruppe (plus Südkorea und Japan) gegenüber, wobei letztere über rund ein Drittel der Stimmen verfügt.

Der Rat verabschiedet Empfehlungen, die an die GV weitergeleitet werden, ernennt die Mitglieder (Ausschüsse, Sonderberichterstatter) der von ihm eingesetzten Verfahren und diskutiert deren Berichte. Er verfügt über keine Zwangsbefugnisse, weil diese nur dem Sicherheitsrat zustehen.

Instrumente des Rats: Der MRR setzt Sonderberichterstatter, manchmal auch Arbeitsgruppen ein, die gegenwärtig zu sieben Ländern und 32 Themen arbeiten, zum Beispiel zu Birma/Myanmar, Nordkorea und Palästina, zu Folter, außergerichtlichen Hinrichtungen, zum Recht auf Meinungsfreiheit, zu Religionsfreiheit, Bildung und Gesundheit. Deutschland wurde 2006 vom Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung, Vernor Muñoz aus Costa Rica, und 2009 vom Sonderberichterstatter zu zeitgenössischen Formen des Rassismus, Githu Muigai aus Kenia, besucht. Die Berichte erlauben eine kurze, fokussierte Bestandsaufnahme des Istzustandes, an die sich Empfehlungen für die Regierung anschließen. Dadurch fördern sie den Fachdialog zwischen dem VN-Menschenrechtssystem und dem betroffenen Staat. Empfehlungen werden zunehmend über Jahre hinweg daraufhin verfolgt, ob und wie sie umgesetzt werden *(follow up* nach dem Besuch). Die Staaten entscheiden jedoch eigenständig, ob sie ihnen folgen oder nicht. Einflussreiche große Staaten hören eher wenig auf internationale Menschenrechtsorgane, wenn ihnen die Empfehlungen politisch nicht zusagen.

Ein zweites Instrument ist das Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren (*Universal Periodic Review*, UPR), durch das seit 2008 die Menschenrechtssituation in allen 192 VN-Mitgliedstaaten in einem Vierjahresrhythmus begutachtet wird. Grundlage für die Überprüfung sind die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die vom jeweiligen Staat ratifizierten Menschenrechtsabkommen sowie das Humanitäre Völkerrecht, wenn es einen bewaffneten Konflikt gibt.

In einer Sitzung des Menschenrechtsrates in Genf vollzieht sich auf der Grundlage von drei Dokumenten ein „Interaktiver Dialog" zwischen den Ratsmitgliedern und Vertretern des Staates, der sich der Überprüfung unterzieht. Diese drei Dokumente sind der Bericht des Staates, eine vom Hochkommissariat für Menschenrechte erstellte Zusammenfassung der VN-Expertenberichte und eine zweite Zusammenfassung zu Berichten von NGOs und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs). Sowohl NGOs als auch NMRIs sind beim Dialog allerdings nicht zugelassen. NMRIs werden vom Staat finanziert und bestehen aus Fachleuten und/oder Experten/Institutionen, die unabhängig Themen und Arbeitsweisen auf der Grundlage der so genannten Pariser Prinzipen der VN bearbeiten. Es gibt sie in mehr als 60 Staaten, für Deutschland sei das Deutsche Institut für Menschenrechte genannt. Nach dem Dialog erstellt eine dreiköpfige Arbeitsgruppe einen Abschlussbericht, der vom Rat verabschiedet wird und Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation enthält. An dieser Diskussion können sich NGOs und NMRIs beteiligen. Der Staat hat das Recht, die Empfehlungen zu akzeptieren oder abzulehnen.

Ein drittes Instrument ist der Beratende Expertenausschuss *(Human Rights Council Advisory Committee)*, der vom Rat beauftragt wird, Themen zu erarbeiten, wie zum Beispiel zu einer Erklärung der Generalversammlung zur Menschenrechtsbildung und zu einem Recht der Völker auf Frieden. Die Erklärung zu wichtigen Grundsätzen und Zielen der Menschenrechtsbildung wurde vom MRR im März 2011 angenommen, allerdings in einer abgeschwächten Variante des vom Ausschuss gefertigten Ursprungsentwurfs – eine häufige Erfahrung bei den VN, da Staaten bei der Übernahme von Verpflichtungen meist zurückhaltend verfahren.

Seit 2007 existiert ein vertrauliches Untersuchungsverfahren für Fälle systematischer Menschenrechtsverletzungen, die glaubwürdig bezeugt sind *(complaint mechanism)*. Es wird durch Beschwerden von NGOs eingeleitet und funktioniert in zwei Stufen: In der ersten Stufe arbeitet eine Arbeitsgruppe des Beratenden Ausschusses. Wenn eine Behandlung der Ländersituation empfohlen wird, setzt eine Arbeitsgruppe des MRR, bestehend aus Regierungsvertretern die Arbeit fort. Über bearbeitete Länderfälle ist nichts bekannt. Das Verfahren wird seit langem wegen mangelnder Transparenz und vermuteter Wirkungslosigkeit von NGOs und auch manchen Regierungen kritisiert.

Schließlich gibt es noch das Forum zu Minderheitenfragen, einen Expertenmechanismus zu Menschenrechten indigener Völker und das Sozialforum, das sich mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten befasst.

Zuständigkeiten wichtiger Akteure

Rolle der Zivilgesellschaft

Im Vergleich zu anderen VN-Politikfeldern spielen die NGOs im Menschenrechtsbereich eine außerordentlich starke Rolle. Sie können ihre Stellungnahmen über die VN an alle Teilnehmer der Sitzungen verteilen und bereichern wie die NMRIs die Diskussion mit ihren Beiträgen. Aber es sind die Regierungsdelegationen, die die Entscheidungen treffen.

Einbindung der Generalversammlung

Als Nebenorgan der Generalversammlung leitet der MRR seine Resolutionen an dieses übergeordnete Gremium weiter. Es arbeitet in sechs Hauptausschüssen, von denen sich der dritte mit sozialen, humanitären und kulturellen Fragen und der sechste mit Rechtsfragen (wichtig bei neuen internationalen Vertragsentwürfen) befasst. Daher werden auch hier Menschenrechtsfragen diskutiert und manchmal sogar Resolutionen zu Ländern wie dem Iran verabschiedet, die im MRR aufgrund seiner Zusammensetzung nicht möglich gewesen wären. Denn in allen Hauptausschüssen sind alle VN-Mitgliedstaaten vertreten, im MRR nur 47. Durch ihre Resolutionen zeigt die GV als Hauptorgan der VN, dass sie dem Thema Menschenrechte immer wieder Aufmerksamkeit schenkt; auch einige Sonderberichterstatter berichten an die GV, zusätzlich zu ihren Berichten an den Rat.

Befugnisse des Sicherheitsrates

Schwerwiegende und weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen finden häufig in Kriegen oder in Situationen erheblicher organisierter Gewaltanwendung statt. Manche Ländersituationen werden sowohl vom Sicherheitsrat als auch vom Menschenrechtsrat behandelt, gegenwärtig etwa in Israel/Palästina und im Sudan. In den letzten Jahren hat der Sicherheitsrat verstärkt in seinen Resolutionen auf den Schutz der Menschenrechte

Bezug genommen, gleichwohl arbeiten Sicherheitsrat („hohe Politik") und Menschenrechtsrat weitgehend getrennt voneinander; es gibt keinen regelmäßigen Informationsaustausch oder gemeinsame Beratungen. Dies ist unbefriedigend, weil der Sicherheitsrat die einzige Instanz ist, die unter Bezugnahme auf Kapitel VII der VN-Charta auch Sanktionen verhängen kann. Erinnert sei nur an den Fall Libyens Anfang 2011.

Besonders bei schweren Menschenrechtsverletzungen wird von vielen Seiten ein stärkeres Engagement des Sicherheitsrates eingefordert. So hat der frühere Bundesinnenminister Gerhart R. Baum – zeitweilig VN-Sonderberichterstatter zu Sudan (2001-2003) – darauf hingewiesen: „Er [der Sicherheitsrat] hat im Laufe der Jahre bei allem Zögern und bei allen politischen und wirtschaftlichen Egoismen ein System von Interventionen und eine

Was der Sicherheitsrat darf

Darf man das? Einfach so in Libyen militärisch eingreifen? Eben nicht einfach so. Der UN-Sicherheitsrat hat entschieden. Das reicht. [...] [Der] UN-Sicherheitsrat [hat] ein Mandat erteilt, um die Zivilbevölkerung zu schützen und eine Flugverbotszone durchzusetzen. [...] Grund für die Autorisierung des militärischen Eingreifens durch das wichtigste Gremium der Vereinten Nationen ist die „grobe und systematische Verletzung von Menschenrechten", die der Sicherheitsrat schon in seiner Resolution 1970 vom 26. Februar dieses Jahres missbilligt hat – und deren Nichtbeachtung durch Libyen jetzt ein rechtlicher Grund für den Krieg ist. [...]

Die Schaffung der Flugverbotszone, mit der die westlichen Angriffe auf Libyen autorisiert wurden, wird in Resolution 1973 zuvörderst damit begründet, dass das Land die Forderungen aus der Resolution 1970 nicht erfüllt habe. Und das heißt: Libyen hat seine eigene Bevölkerung nicht ausreichend geschützt – obwohl das Land, wie jedes andere auch, dafür verantwortlich ist, seine eigene Bevölkerung vor Völkermord, Krieg und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Diese „Schutzverantwortung" fand im Jahr 2004 Eingang in einen UN-Bericht und wurde 2005 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen in eine – unverbindliche – Resolution aufgenommen. Damit kam, schließlich ging es auch um die Befugnis zum militärischen Einschreiten im Notfall, ein gewandeltes, im Zuge des immer stärker gewordenen Menschenrechtsschutzes nicht ganz neues Verständnis von Souveränität zum Ausdruck. [...]

Noch einmal: Darf der UN-Sicherheitsrat das? Gewiss handelt auch das mächtigste UN-Gremium nicht im rechtsfreien Raum, sondern im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen. Mit Fug und Recht wird darüber diskutiert, inwieweit es Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen des Sicherheitsrats geben muss. Wenn etwa jemand auf eine Terrorliste gesetzt wird und seine Gelder eingefroren werden, muss er sich dagegen wehren können, wie schon der Europäische Gerichtshof entschied. Auch das höchste UN-Gremium hat nicht das Recht, willkürlich in fundamentale Menschenrechte einzugreifen. Er – und die UN-Charta – sind schließlich kein Selbstzweck, sondern haben den Frieden und die Achtung der Menschenrechte zum Ziel. [...]

Selbstverständlich darf die Staatengemeinschaft mit einem Mandat des Sicherheitsrats in einem Bürgerkrieg eingreifen; sie darf auch Partei ergreifen. Das entspricht einer mittlerweile gefestigten Übung: Die Verletzung von Menschenrechten geht alle etwas an.

Während des Kalten Krieges führte die Bestimmung der UN-Charta ein Schattendasein, nach welcher der Sicherheitsrat militärische Maßnahmen autorisieren kann. Das hat sich nach 1990 geändert. Vor allem hat der Sicherheitsrat schon mehrfach humanitäre Katastrophen als Bedrohung des Weltfriedens bezeichnet, ohne dass diese unmittelbar grenzüberschreitende Auswirkungen gehabt hätten. Oft gingen diesen Katastrophen (bürger-)kriegsähnliche Zustände voraus. Schon deshalb schrecken die Staaten – und letztlich haben nur sie die Mittel – vor Interventionen zurück.

Ein militärisches Eingreifen, ein Krieg, ist auch nach der UN-Charta nur das letzte Mittel. Das heißt aber nicht, dass der Sicherheitsrat alle möglichen milderen Mittel wie Sanktionen oder Embargos ausprobiert und verworfen haben muss. Er hat einen weiten Einschätzungsspielraum. Das gilt auch für die tatsächliche Lage.

Dem Sicherheitsrat ist es nach der Charta nun einmal aufgegeben, Bedrohungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit festzustellen – und dagegen Maßnahmen zu ergreifen. Er muss also auch in der Lage sein, schnell zu handeln, und ist nicht dazu verpflichtet, sich letzte Gewissheiten über die Art möglicher Verbrechen zu verschaffen. Das muss allerdings der Internationale Strafgerichtshof, sollte er Libyer zur Verantwortung ziehen wollen. Denn er hat über individuelle völkerstrafrechtliche Schuld zu entscheiden, die im Einzelfall nachgewiesen werden muss.

Diese herausgehobene Stellung des UN-Sicherheitsrats, insbesondere seine Zusammensetzung, mag aus diesem Anlass wieder einmal kritisiert werden. Doch das ist geltendes Recht. Der Fall Libyen gibt aber gewiss Anlass, weiter über das menschenrechtliche Schutzkonzept nachzudenken. Im Vordergrund muss effektive Hilfe stehen. Aus einer Schutzpflicht kann aber nicht ohne weiteres der Schluss gezogen werden, man müsse nun überall mit gleichen Mitteln eingreifen. Doch zweifellos hat der Sicherheitsrat, der ja auch ein politisches Gremium ist, hier ein historisches Zeichen gesetzt.

Reinhard Müller, „Verantwortung für die Menschen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. März 2011

Mit Bildern von vermissten und getöteten Opfern des Gaddafi-Regimes wird 2011 im libyschen Bengasi an die Schutzverantwortung der internationalen Staatengemeinschaft appelliert.

AP Photo / Nasser Nasser

breite Palette von Sanktionen entwickelt, mit denen er sowohl auf humanitäre wie auf kriegerische Konflikte mit robustem Mandat reagiert – wenn auch oft schwach und zu spät [...]." Mit Verweis auf das Konzept der *responsibility to protect* (ein in den letzten Jahren diskutiertes Konzept, nach dem die internationale Gemeinschaft bei Angriffen auf die Zivilgesellschaft eingreifen sollte, wenn der betreffende Staat dies nicht kann; es ist natürlich teilweise umstritten zwischen Nord und Süd), so Baum, „haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Verantwortung durch den Sicherheitsrat wahrzunehmen. Sie sind beim Wort zu nehmen. Auch wir selbst – etwa wenn es um die Entsendung von Truppen geht."

Internationale Menschenrechtsverträge und ihre Expertenausschüsse

Die Vereinten Nationen haben bisher zahlreiche Menschenrechtsdokumente verabschiedet, die sich mit den Menschenrechten allgemein, mit bestimmten Themen oder besonders gefährdeten Gruppen befassen. Zu unterscheiden ist zwischen rechtlich verbindlichen Instrumenten – Abkommen, Übereinkommen, Verträgen – und rechtlich nicht verbindlichen Instrumenten wie Entschließungen, Resolutionen und Erklärungen.

Die neun VN-Menschenrechtsabkommen

1965	*Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD)*
1966	*Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte*
1966	*Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*
1979	*Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*
1984	*Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)*
1989	*Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)*
1990	*Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen (MWC)*
2006	*Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (CRPD)*
2006	*Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CED)*

18 Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurden 1966 die ersten völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtspakte zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (Sozialpakt) sowie zu den politischen und bürgerlichen Rechten (Zivilpakt) verabschiedet, die wesentlich an die Inhalte der Allgemeinen Erklärung von 1948 angelehnt waren. Es folgten spezielle Übereinkommen gegen rassistische Diskriminierung (CERD), Frauendiskriminierung (CEDAW) und Folter (CAT), zu Kinderrechten (CRC), den Menschenrechten von Wanderarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern und ihren Familien (MWC) sowie zu den Rechten von Personen mit Behinderungen (CRPD) und zu erzwungenem Verschwindenlassen (CED). Mit Letzterem ist gemeint, dass der Staat für rechtswidrige Festnahmen von Menschen verantwortlich ist, dies aber öffentlich bestreitet und Gefangene in Geheimgefängnissen festhält, wie zum Beispiel unter der letzten argentinischen Militärdiktatur. Diese perfide Methode wurde ursprünglich unter Hitler gegen den Widerstand in den westeuropäischen besetzten Gebieten praktiziert („Nacht-und-Nebel"-Erlass von 7. Dezember 1941 des Feldmarschalls Wilhelm Keitel auf Weisung Hitlers).

Kontrolleinrichtungen

Die Überprüfung der Staatenberichte erfolgt durch die Experten der neun Vertragsorgane (Fachausschüsse), die von den jeweiligen Vertragsstaaten berufen werden und nach Weltregionen besetzt sind. Sie werden fachlich vom VN-Hochkommissariat für Menschenrechte unterstützt.

Die beteiligten Staaten sollen alle vier bis fünf Jahre einen Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der in dem jeweiligen Abkommen anerkannten Rechte vorlegen, allerdings werden diese Berichte zum Teil spät oder manchmal auch gar nicht eingereicht. Im Oktober 2010 waren 229 Staatenberichte anhängig. Zur Diskussion eines Staatenberichts wird die betreffende Regierung eingeladen, den Bericht vor dem Fachausschuss in öffentlicher Sitzung zu erläutern und Fragen zu beantworten. Dadurch wird eine Diskussion zwischen dem Vertragsorgan – das gewissermaßen die „internationale Gemeinschaft" vertritt – und der Regierung gefördert. Danach berät sich der Ausschuss und verfasst so genannte Abschließende Bemerkungen, die die vollzogenen Fortschritte anerkennen, bestehende Defizite benennen, Vorschläge für eine bessere Umsetzung des Vertrages formulieren und oft auch ergänzende Informationen anfordern. In ihrer Arbeit berücksichtigen die Fachausschüsse neben den Staatenberichten auch so genannte Parallel-Berichte von zivilgesellschaftlichen Gruppen (NGOs, NMRIs) sowie Informationen durch Medien, Wissenschaft und andere internationale Organisationen wie zum Beispiel die ILO, die UNESCO und UNICEF. Sie sind also nicht allein auf die Informationen des Staates angewiesen.

Die Vertragsorgane verfügen über – je nach Vertrag unterschiedliche – Instrumente, die im Zusammenhang mit den jeweiligen Verträgen verabschiedet wurden, um die Einhaltung durch die Vertragsstaaten zu beobachten und zu bewerten: den Staatenbericht, die Staatenbeschwerde (eines Staates gegen einen anderen, das kommt aber in der Realität nicht vor), die Individualbeschwerde und eigene Untersuchungsbefugnisse bei einer allgemein Besorgnis erregenden Situation. Die Vertragsorgane verfügen über keine Sanktionsmaßnahmen, denn diese kann nur der Sicherheitsrat verhängen. Sie können nur Empfehlungen und Bewertungen abgeben, verfügen aber über das Prestige eines international rechtlich verbindlichen Vertrages. In den neun Vertragsorganen sind gegenwärtig deutsche Experten im Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (der Völkerrechtler Eibe Riedel), im Ausschuss für die Rechte von Behinderten (die Juristin Theresia Degner) und im Ausschuss für die Rechte des Kindes (der Soziologe und Pädagoge Lothar Krappmann) aktiv. Früher arbeiteten auch Experten im Frauenrechtsausschuss (die Frauenrechtlerin Hanna Beate Schöpp-Schilling) und im Menschenrechtsausschuss des Zivilpaktes (die Völkerrechtler Christian Tomuschat und Eckart Klein).

picture-alliance / dpa

Äußere Einmischung in Menschenrechtsfragen unerwünscht: Im August 2009 halten sich Polizeikräfte in Birma/Myanmar bereit, um eventuelle Solidaritätskundgebungen für die Bürgerrechtlerin Aung San Suu Kyi im Keim zu ersticken.

Joerg Boethling / agenda

Unterstützung im Kampf gegen den Hunger: Im Rahmen des „World Food Programme" erhalten Bürgerkriegsflüchtlinge in Norduganda 2008 Mais und Speiseöl.

Die Vertragsorgane veröffentlichen auch so genannte Allgemeine Bemerkungen *(General Comments)*, die die Abkommen näher auslegen. In diesen Bemerkungen, die sich an alle Vertragsstaaten richten, werden Verpflichtungen und auch von den Staaten erwartete Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation detaillierter erläutert.

Neben den Staatenberichten prüfen die meisten Ausschüsse auch Beschwerden von Einzelpersonen gegenüber einem Vertragsstaat, wenn das entsprechende Abkommen beziehungsweise Zusatzprotokoll Individualbeschwerdeverfahren vorsieht. Zurzeit sind dies der Zivilpakt, der Sozialpakt, CERD, CAT, CEDAW und CRPD. Zu Kinderrechten wird die Möglichkeit einer Individualbeschwerde diskutiert. Eine eigene Untersuchungsbefugnis gibt es im Rahmen von CAT, CEDAW, CRPD und CED.

Schwierig wird es für die VN, wenn es sich um Diktaturen oder stark autoritäre Regierungen handelt, die kein Interesse daran haben, die Menschenrechtslage zu verbessern, und Empfehlungen als unfaire Kritik oder gar Einmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Länder deuten. Allgemein sind kritische Anmerkungen aus dem Ausland für viele, auch manche demokratische Regierungen, nicht einfach zu akzeptieren und können instinktiv zu Abwehrreaktionen führen. Erinnert sei zum Beispiel an die Beanstandung von Polizeiübergriffen in Deutschland durch *amnesty international* und *Human Rights Watch*, auf die Berlin, nicht wenige Innenpolitiker und Polizeigewerkschaften recht negativ und wenig dialogbereit reagierten.

Autoritäre Regierungen verweisen überdies schnell auf angeblich falsche oder unzureichende Informationen und dunkle Hintergründe – innenpolitische Opposition als Quelle der Information, Verschwörung und Angriff auf die nationale Ehre. Umso wichtiger ist es dann, immer wieder über die völkerrechtliche Verpflichtung des Staates umfassend und objektiv aufzuklären und auf die Perspektive der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen zu verweisen.

Berichte, die Kommentierung durch die Vertragsorgane sowie der Austausch zwischen Regierung und Vertragsorganen sind öffentlich zugänglich und bieten interessantes Material für Politik und Zivilgesellschaft der betreffenden Länder. Denn hier liegt nicht nur ein vielleicht unbestätigter Medienbericht, sondern eine Expertenbewertung der Menschenrechtslage vor, die nicht so einfach zurückgewiesen werden kann. Die Bewertungen eignen sich auch als Ansatzpunkte für die außen- und entwicklungspolitische Förderung der Menschenrechte wie zum Beispiel die Förderung von nichtstaatlichen Organisationen, die Einrichtung von Beschwerdeverfahren über Polizei und Militär, die Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes, die Reform der Justiz, aber auch die Verankerung von Menschenrechtskriterien für die Bereiche Gesundheit, Bildung und Zugang zu angemessener Nahrung und zu Wasser, für lokale, regionale und internationale nichtstaatliche Organisationen und für Internationale Organisationen wie UNICEF, UNDP und UNHCR.

Deutschlands Beitrag zur VN-Menschenrechtspolitik

Im Mai 2006 kandidierte Deutschland erfolgreich für den neuen VN-Menschenrechtsrat und war bis 2009 Mitglied des Gremiums. Eine neue Kandidatur wurde für 2012 angekündigt. Die Bundesrepublik Deutschland war maßgeblich an der Verabschiedung der Resolution 5/1 beteiligt, die die Grundlagen und die Form der Arbeit des Rates definierte.

2008 und 2009 setzte sich Deutschland unter anderem für eine Resolution zu einem Todesstrafen-Moratorium sowie für Resolutionen zu Iran, Birma/Myanmar und Nordkorea ein. Im Dritten Hauptausschuss der Generalversammlung brachte es eine Resolution zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen ein. Hauptziel dieser Initiative war die Wiederbelebung der Praxis, dass der VN-Generalsekretär jährlich einen Bericht zur Arbeit von NMRIs vorlegt.

Bemerkenswert sind die zunehmenden Unterschiede zwischen den USA und der EU bezüglich ihres Abstimmungsverhaltens in der Generalversammlung. Die Übereinstimmung der VN-Mitgliedstaaten mit den USA in Menschenrechtsfragen ist von über 80 Prozent 1995 auf 32 Prozent im Jahr 2007 gesunken. Deutschland und die USA stimmten zwischen 1990 und 2008 durchschnittlich in 45 Prozent der Fälle unterschiedlich ab. Zu einem großen Teil ist dies jedoch der unterschiedlichen Beurteilung des Nahost-Konflikts geschuldet. Bleiben diese Entscheidungen unberücksichtigt, beträgt das unterschiedliche Stimmverhalten nur noch rund 15 Prozent (nach der Studie von Heins/Badami/Markovits 2010).

Wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten wurde traditionell in der westlichen Politik und auch in der Rechtswissenschaft geringere Bedeutung zugeschrieben als den politischen und bürgerlichen Rechten. Ihr Charakter als justiziable Rechte, deren Rechtsstandard klar gefasst ist, so dass er von einer Behörde oder einem Gericht direkt auf eine Rechtssache angewendet werden kann, wurde bestritten – eine Position, die auch heute noch manche Politiker vertreten. Maßgeblich dafür war die Sorge im konservativen Teil des politischen Spektrums, eine ernsthafte und umfassende Umsetzung sozialer Teilhaberechte würde marktwirtschaftliche Grundprinzipien außer Kraft setzen, den Staatshaushalt überfordern und den Staaten des Südens die Möglichkeit geben, Entwicklungshilfe als völkerrechtliche Verpflichtung der Industrieländer einzufordern. Diese Einseitigkeit hielt sich, obwohl Wissenschaft und Fachleute seit Jahren ein die Staatenverpflichtungen differenzierendes Konzept zu dieser Kategorie von Rechten vorgelegt haben. Menschenrechte sollen respektiert/anerkannt, (bei Übergriffsgefahr durch Dritte) geschützt und gewährleistet werden, was materielle Unterstützung bedeuten kann, wenn sich Menschen selbst nicht mehr helfen können. Seit 2000 nahm Deutschland eine flexiblere Haltung ein und unterstützte zum Beispiel die Einsetzung von Sonderberichterstattern für das Recht auf Bildung, auf angemessenes Wohnen, auf Nahrung und Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung.

Eine andere Arena ist das menschenrechtliche Engagement bei der UNESCO, wo man sich auf Menschenrechtserziehung und -bildung konzentriert. Neben Staatenberichtsverfahren zu menschenrechtlichen Empfehlungen und Übereinkommen der UNESCO werden anhand eines Individualbeschwerdeverfahrens Menschenrechtsverletzungen in den Bereichen Bildung und Kultur untersucht. Deutschland hatte 2007 bis 2009 den Vorsitz des UNESCO-Ausschusses für Übereinkommen und Empfehlungen inne, der sich mit der Überprüfung der Staatenberichte und der Individualbeschwerden befasst. Für den Zeitraum 2009 bis 2011 wurde Deutschland erneut in den Ausschuss gewählt.

Chancen und Hindernisse wirkungsvoller Menschenrechtsarbeit

Die Chancen für wirkungsvolle VN-Beiträge zum Menschenrechtsschutz lassen sich gemäßigt optimistisch beurteilen, wenn man einen politisch realistischen Bewertungsrahmen zu Grunde legt. Von Anfang an wurde der Menschenrechtsschutz von den VN-Mitgliedstaaten auf Kooperation ausgelegt und weder damals noch heute mit Sanktionsinstrumenten ausgestattet. Entscheidungsbefugnisse liegen ausschließlich in den Händen von Regierungsdelegationen – das heißt vielfach: Nicht-Experten – mit einer ergänzenden Rolle für Fachleute, deren Berufung freilich wieder von Regierungen entschieden wird. Beobachtung und Bewertung zum Menschenrechtsschutz betreffen unmittelbar innere Angelegenheiten von Staaten und sind damit ein sensibles Thema.

Keine andere Organisation verfügt über eine vergleichbare Legitimation wie die Vereinten Nationen, sich mit der Menschenrechtslage in allen Ländern zu befassen. In keinem anderen Politikbereich gibt es eine solche Vielzahl von rechtlich bindenden Verträgen und politischen Willensbekundungen (= Resolutionen), denen eine große Zahl von Expertengremien zugeordnet ist (fast 40 (39) Sonderberichterstatter, neun Vertragsorgane – wenn auch die Mechanismen personell schwach ausgestattet sind). Menschenrechtsnormen und selbst Standards des *soft law* (rechtlich nicht verbindliche Resolutionen der Generalversammlung und des Menschenrechtsrates als Empfehlungen) können in vielen Ländern Impulse geben, zur innenpolitischen Diskussion beitragen und manchmal in Einzelfällen auch Unrecht korrigieren helfen. Sie können aber nicht Innenpolitik „ersetzen". Verschlechtert sich die innenpolitische Lage in einem Land, zeigen sich Regierungen uninteressiert oder sogar feindlich gegenüber einer effektiven Umsetzung der Menschenrechte, so hängen Menschenrechtserfolge von den demokratieorientierten politischen Kräften im Land sowie dem Interesse anderer Staaten bzw. der internationalen Gemeinschaft ab, einer weiteren Verschlechterung wirkungsvoll entgegen zu arbeiten. Bei manchen Diktaturen wie zum Beispiel in Nordkorea und Birma/Myanmar erweisen sich die Einflussmöglichkeiten als sehr gering. Dies bedeutet aber nicht, dass man nicht immer wieder – und auch mit kreativen politischen Ansätzen – versuchen sollte, die Situation zu beeinflussen.

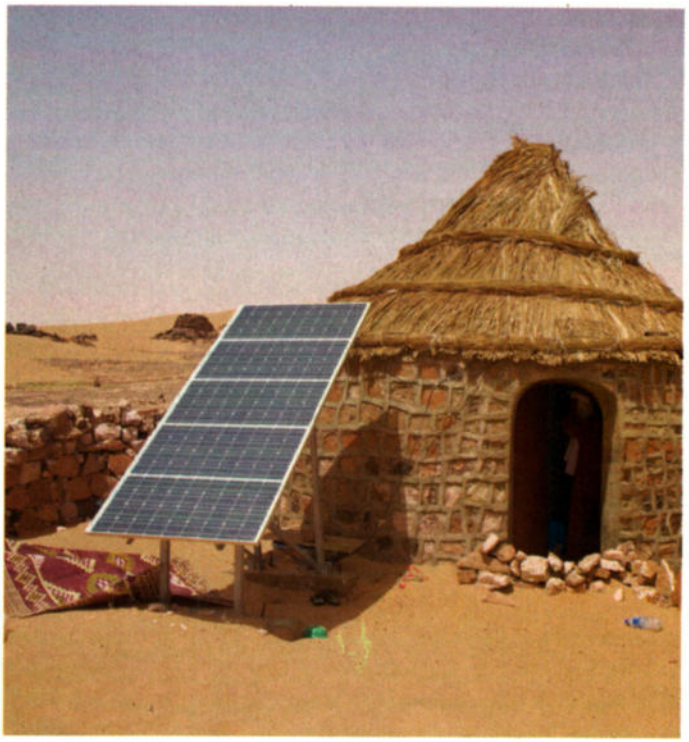
Natürlich kommt den Medien und den nichtstaatlichen Organisationen eine überragende Rolle zu, weil diese meist zuerst über kritische Entwicklungen berichten; gleichzeitig zweifeln Regierungsvertreter aber auch häufig an der Glaubwürdigkeit mancher Medienberichte, so dass Fachleute die Glaubwürdigkeit der Informationen erneut überprüfen müssen. Natürlich gibt es auch politische Gründe, bestimmte Informationen einfach nicht zur Kenntnis zu nehmen. Richtige, vollständige, belastbare Informationen sind das zentrale Mittel für eine wirkungsvolle Menschenrechtsarbeit, auch wenn man realistischerweise hinzufügen muss, dass bei Konflikten die betroffenen Akteure um jeden Preis versuchen werden, unangenehme Informationen zu bestreiten und/oder als einseitig hinzustellen. Das gilt nicht nur für Regierungen, sondern auch für politische Bewegungen, die Gewalt anwenden.

Völlig neu für die VN ist die seit 2008 mögliche Selbstverpflichtung der Staaten, sich vom MRR „prüfen" zu lassen. Diese Möglichkeit gibt es eingeschränkt bei der OECD im Rahmen der Evaluierung der Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer – aber sonst in keinem anderen brisanten politischen Bereich. Natürlich ist abzuwarten, wie diese Prüfung in der Praxis genutzt wird. Aber durch das neue Verfahren ist ein Hauptkritikpunkt an der Kommission – die selektive Behandlung von Ländern – vom Tisch. Überwiegend bewerten es die meisten Fachleute schon jetzt als einen deutlichen Fortschritt.

Steffen Bauer, Thomas Fues, Dirk Messner, Silke Weinlich

Engagement für Entwicklung und Umwelt

Nicht nur Friedenssicherung ist Aufgabe der Vereinten Nationen. Die globalisierte Welt verlangt immer dringlicher die internationale Zusammenarbeit auch in Fragen der Entwicklungsarbeit, der Umweltpolitik und des voranschreitenden Klimawandels.



vario images

Tradition und Fortschritt sind kein Widerspruch. Alternative Energiegewinnung erschließt die Wüstensonne der Sahara als Ressourcenquelle.

Die Vereinten Nationen sind als „G192" die einzige Plattform, auf der sich fast alle Länder dieser Erde als nahezu gleichberechtigte Partner nach dem Prinzip *one country, one vote* zusammenfinden, um sich über Fragen globaler Entwicklung auszutauschen. Sie dienen der Staatengemeinschaft jedoch nicht nur als Forum für Diskussionen und Kontroversen zu aktuellen Herausforderungen. Unter dem Dach der VN beschäftigen sich mehr als drei Dutzend Organisationen mit Fragen zur Umwelt sowie zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Diese Organisationen nehmen viele Aufgaben in der internationalen Entwicklungskooperation wahr, indem sie Daten sammeln und dokumentieren, wissenschaftlich analysieren, internationale Standards setzen und konkrete Entwicklungszusammenarbeit leisten.

Die Anfänge des VN-Umwelt- und -Entwicklungsengagements liegen beide in den 1970er Jahren. Zu dieser Zeit wurde vielen in die Unabhängigkeit entlassenen Ländern deutlich, dass ihr wirtschaftliches Fortkommen nicht den erhofften Erfolg gehabt hatte. Daher stritten sie mit den Industrieländern in den UNCTAD-Konferenzen zu „Handel und Entwicklung" über die Grundlagen einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung". Sie forderten Schuldenerlasse, internationale Strategien zur Stabilisierung der Rohstoffpreise und mehr Entwicklungshilfe. Doch der Versuch der in der „Gruppe der 77" zusammengeschlossenen Entwicklungsländer, auf konfrontative Weise die von den Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) dominierte Weltwirtschaft zu verändern, scheiterte. Parallel zu den entwicklungspolitischen Auseinandersetzungen um die „Neue Weltwirtschaftsordnung" fand 1972 – ausgelöst durch verschiedene Umweltkatastrophen in den 1950er und 1960er Jahren – in Stockholm die erste VN-Umweltkonferenz statt. Entwicklungs- und Umweltpolitik waren jedoch in den Vereinten Nationen zunächst eher unverbunden.

Die ideologischen Differenzen und machtpolitischen Blockaden zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den VN führten dazu, dass die Mitglieder der OECD, die als entwickelte Länder über ein hohes Pro-Kopf-Einkommen verfügen, ihr multilaterales entwicklungspolitisches Engagement vor allem auf die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds IWF konzentrierten. Hier dominieren die reichen Länder aufgrund ihrer höheren Kapitaleinlagen. Als Anfang der 1980er Jahre zunächst in Lateinamerika und dann in allen Entwicklungsregionen schwere Verschuldungskrisen ausbrachen und die Entwicklungsländer auf hohe Kapitaltransfers aus den Industrieländern angewiesen waren, positionierten sich die Weltbank und der IWF als die zentralen Akteure der internationalen Entwicklungspolitik und -finanzierung. Sie gewährten überschuldeten Entwicklungsländern nur dann Kredite, wenn diese sich im Gegenzug wirtschaftsliberalen Strukturanpassungsprogrammen unterzogen, die vor allem auf Markt, Wettbewerb, Privatisierung und Liberalisierung setzten. Diese unter dem Namen „Washingtoner Konsensus" bekannte Verfahrensweise bildete eine Art Gegenentwurf zu den Vorstellungen der Entwicklungsländer von einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung" und dominierte in den 1980er und 1990er Jahren die internationale Entwicklungsagenda. Die Vereinten Nationen verloren damit ihre Rolle als zentrale Plattform der internationalen Entwicklungspolitik.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und im Windschatten des weiterhin dominierenden „Washingtoner Konsensus" griffen die Vereinten Nationen in den 1990er Jahren die großen Fragen globaler Entwicklung in einer Serie von Weltkonferenzen auf. Das waren:

- im September 1990 der so genannte Weltkindergipfel in New York unter Beteiligung einer großen Zahl von Staats- und Regierungschefs, die einen öffentlichkeitswirksamen Auftritt inszenierten;
- im Juni 1992 die VN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung (UNCED), der so genannte Erdgipfel, in Rio de Janeiro;

- im Juni 1993 die Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien;
- im September 1994 die VN-Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung (Weltbevölkerungskonferenz) in Kairo;
- im März 1995 die VN-Konferenz über soziale Entwicklung, der so genannte Weltsozialgipfel, in Kopenhagen;
- im September 1995 die Weltfrauenkonferenz in Beijing;
- im Juni 1996 Habitat II, genannt Weltsiedlungskonferenz oder Städtegipfel, in Istanbul.

Denn das Ende der Systemkonfrontation zwischen „Kapitalismus" und „Sozialismus" und die weltweit an Bedeutung gewinnende Globalisierung hatten zu der Einsicht geführt, dass die Regierungen im 21. Jahrhundert nur durch ein höheres Maß an Zusammenarbeit *(Global Governance)* dazu in der Lage sein würden, die globalen Probleme zu lösen, die aus wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Nationen resultierten. Zu diesen Problemen gehörten zum Beispiel der Klimawandel, die Risikopotenziale internationaler Finanzmärkte oder die Destabilisierung ganzer Weltregionen durch scheiternde Staaten. An den Konferenzen der Vereinten Nationen nahmen so viele Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) teil wie nie zuvor. Die Weltkonferenzen stellten somit einen internationalen Lernprozess aller Beteiligten zu den Herausforderungen der Globalisierung dar. Sie verabschiedeten allerdings völlig überladene Aktionsprogramme, die zuweilen so illusionär den Wunsch nach einer heilen und damit irrealen Welt abbildeten, dass sie kaum reale politische Wirkung erzeugten.

Die herausragende Weltkonferenz war der Rio-„Erdgipfel" zu „Umwelt und Entwicklung", der 1992 stattfand. Sie knüpfte an den so genannten Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987 an, der unter dem Vorsitz der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland entstanden war, im Konzept der „Nachhaltigkeit" Entwicklungs- und Umweltfragen systematisch verband und die Idee der „gemeinsamen Überlebensinteressen" der Menschheit prägnant formulierte. Im Rahmen der Rio-Konferenz wurde damit erstmals auf internationaler Ebene diskutiert und bekräftigt, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung letztlich innerhalb der Grenzen des Erdsystems stattfinden muss. Die Konferenz unterstrich, dass viele Ökosysteme bereits durch ökonomische Übernutzung feststellbar geschwächt seien, und verwies auf die sich abzeichnenden Ressourcenengpässe in einer Welt, deren Bevölkerung bis Mitte des 21. Jahrhunderts auf etwa neun Milliarden Menschen anwachsen wird.

Die Resultate der Weltkonferenzen der 1990er Jahre nutzte der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan (Amtszeit 1997 bis 2006) zur Vorbereitung auf die symbolträchtige Generalversammlung zum Jahrtausendwechsel. Er legte im März 1998 sein Konzept für eine Millenniumsversammlung vor, in dem er die Grundzüge der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen skizzierte. Viele wichtige Ergebnisse der Weltkonferenzen flossen in die „Millenniumserklärung" ein, die im September 2000 von den Staats- und Regierungschefs der damals 189 Mitgliedstaaten verabschiedet wurde. Wirkungsmächtiger als die Millenniumserklärung wurden jedoch die Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs), die Kofi Annan im September 2001 in seinem Bericht „Kompass für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen" formulierte.

Die Millenniumsziele

*(1) **Armut und Hunger bekämpfen:** Die Zahl der extrem armen Menschen, die von weniger als 1,25 Dollar (knapp ein Euro) am Tag leben, soll bis 2015 halbiert werden, ebenso die Zahl der Hungernden. [...]*

*(2) **Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten:** Alle Jungen und Mädchen sollen bis 2015 mindestens eine Grundschulausbildung erhalten. [...]*

*(3) **Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen fördern:** Die Benachteiligung von Mädchen in der Schule soll bis 2015 beseitigt werden. [...]*

*(4) **Die Kindersterblichkeit senken:** Die Sterberate von Kindern unter fünf Jahren soll bis 2015 um zwei Drittel sinken. [...]*

*(5) **Die Gesundheit der Mütter verbessern:** Die Zahl der Mütter, die während Schwangerschaft oder Geburt sterben, soll bis 2015 um drei Viertel sinken. [...]*

*(6) **HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen** [...]*

*(7) **Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten:** Hierzu gehört unter anderem der Erhalt der Artenvielfalt [...] der Kampf gegen die Abholzung gefährdeter Wälder und vor allem die Trinkwasserversorgung: Die Zahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser soll bis 2015 halbiert werden. [...]*

*(8) **Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen** [...] die reichen Länder [sollen] 0,7 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung für die Entwicklungshilfe [...] geben [...].*

zitiert nach Hansjörg Strohmeyer, „Krisenprävention dient auch unserer Sicherheit", in: Die Zeit vom 22. September 2010 nach der Quelle United Nations Regional Information Centre for Western Europe (UNRIC Brussels), AFP

Die Gleichstellung der Frauen in Mali schreitet voran: Kandidatinnen für eine Kommunalwahl 2009.

Joerg Boethling / agenda

Auch das Millenniumsziel, die Kindersterblichkeit zu senken, wird nachdrücklich verfolgt. Medizinische Betreuung von Kindern in Haiti

Shehzad Noorani / Majority World

Die MDGs fanden weltweite Akzeptanz und wurden zum dominanten Orientierungsrahmen der internationalen Entwicklungspolitik, an dem sich sukzessive auch die Weltbank und der IWF ausrichteten. Die Ziele konnten den „Washingtoner Konsensus", der verengt auf wirtschaftliches Wachstum und makroökonomische Liberalisierungen ausgerichtet war, als entwicklungspolitisches Leitbild ablösen, weil die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF in den meisten Entwicklungsländern nur zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt hatten. Mit dem Konzept der Millenniums-Entwicklungsziele, das im Kern auf die Bekämpfung der weltweiten Armut abzielt, haben die Vereinten Nationen ihren programmatischen Einfluss auf die internationale Entwicklungspolitik gestärkt.

Als relativ neues Politikfeld der Vereinten Nationen hat die Klimapolitik seit dem Erdgipfel in Rio enorm an Bedeutung gewonnen. Das 1997 beschlossene und 2005 in Kraft getretene Kyoto-Protokoll zur Begrenzung der globalen Erwärmung stellt einen Meilenstein der VN-Umweltpolitik dar. Die enttäuschenden Ergebnisse der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009, auf der das angestrebte Anschlussregime für das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll nicht erreicht wurde, verdeutlichten die bekannten Probleme der Konsensfindung durch 192 Mitgliedstaaten. Erschwert wird der VN-Verhandlungsprozess zudem durch politische Blockaden zwischen westlichen Industriestaaten und aufsteigenden Mächten wie China, Indien und Brasilien. Diese neue Machtkonstellation wirft nicht zuletzt die Frage nach dem zukünftigen Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen als „G192", der G7/8 und der sich neu etablierenden G20 auf. Die G7/8 wurden als informeller Club der mächtigsten westlichen Industriestaaten in den 1970er Jahren gegründet, ihr gehören heute Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika an. In der G20 sitzen neben den „alten Mächten" der G8 elf weitere aufsteigende Staaten (China, Brasilien, Indien, Südkorea, Australien, Mexiko, die Türkei, Indonesien, Saudi-Arabien, Südafrika, Argentinien) und die EU am Verhandlungstisch.

Die Millenniumsziele: eine Zwischenbilanz

Millenniumsziele 1-6: Armut • Bildung • Gesundheit

Extreme Armut überwinden *Arme in den Entwicklungsländern mit weniger als 1,25 $ pro Tag in % der Bevölkerung*

1990	46
2005	27

Den Hunger besiegen *Unterernährte in den Entwicklungsländern in % der Bevölkerung*

1990-92	20
2005-07	16

Schulbildung für alle *Einschulungsquote der Kinder im Grundschulalter in %*

1991	80
2008	89

Kindersterblichkeit senken *Sterbefälle bei Kindern unter 5 Jahren je 1000 Geborene*

1990	99
2009	66

Millenniumsziel 7: Ökologische Nachhaltigkeit

CO_2-Emissionen *in Milliarden Tonnen | davon: •• Industrieländer ═ Entwicklungsländer*

1990	21,9
2007	29,6

Ozonkiller *Verbrauch ozonabbauender Substanzen in 1000 t ODP | ODP=Ozonabbaupotenzial*

1990	1213
2008	45

Naturschutz und Schutz der Artenvielfalt *Geschützte Gebiete in % der Landfläche*

1990	8,7
2009	11,6

Wasserversorgung *Bevölkerung der Entwicklungsländer ohne Zugang zu sauberem Wasser | Anteil in %*

1990	29
2008	16

Millenniumsziel 8: Globale Entwicklungspartnerschaft

Entwicklungshilfe *Nettozahlungen öffentlicher Entwicklungshilfe in % des Bruttonationaleinkommens*

1990	0,32
2009	0,31
	Ziel 0,7

Marktzugang *Zollfrei importierte Güter (ohne Rohöl und Rüstungsgüter) | in % aller Einfuhren der Industrieländer aus der Dritten Welt*

1990	54
2008	80

Schuldenlast *Auslandsschuldendienst der Entwicklungsländer in % ihrer Einnahmen aus Exporten und Gastarbeiterüberweisungen*

1990	19,7
2008	3,5

Telekommunikation *Mobilfunkteilnehmer in den Entwicklungsländern je 100 Einwohner*

1995	0,4
2008	49

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 625 291 / 625 292 / 625 293

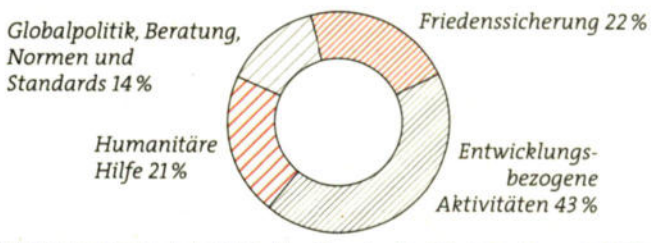
Charakter und Bedeutung der VN-Entwicklungszusammenarbeit

In Artikel 1 der VN-Charta haben sich die Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt „internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen". Dieses breite Mandat bildet von Beginn an die Grundlage für vielfältige entwicklungspolitische Aktivitäten. Sie gewannen mit den Dekolonialisierungswellen in den 1960er und 1970er Jahren an Umfang. Entwicklungspolitik nimmt eine wichtige Stellung im gesamten Tätigkeitsspektrum der VN ein. Gemessen an den zur Verfügung gestellten Geldern kommt der Entwicklungspolitik sogar eine größere Bedeutung zu als der Friedenssicherung oder der völkerrechtlichen Norm- und Standardsetzung, etwa im Bereich der Menschenrechte.

Vielfalt der Akteure: An der Formulierung und Umsetzung der VN-Entwicklungspolitik sind verschiedene Arten von Akteuren beteiligt. Sonderorganisationen wie die Welternährungsorganisation (FAO) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind eigenständige internationale Organisationen.

Systemweite entwicklungspolitische Handlungsbereiche der VN

basierend auf den durchschnittlichen Zuwendungen der Jahre 2006-2008



United Nations (2010) Analysis of the Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for 2008. Report of the Secretary-General; 14. Mai 2010, A/65/79-E/2010/76, S. 11

Maßstab menschliche Entwicklung

169 Länder im Vergleich, darunter:

UNDP (2010); © Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 603146

Ihre Hauptaufgaben liegen im Bereich der Norm- und Standardsetzung. Fonds und Programme wie UNDP oder UNICEF unterstehen der Generalversammlung und sind stärker im Bereich technischer Zusammenarbeit tätig. Dazu kommen zwischenstaatliche Gremien wie der Wirtschafts- und Sozialrat *(Economic and Social Council* – ECOSOC) oder die Generalversammlung, die einerseits politische Steuerungsfunktionen für die operativen Tätigkeiten übernehmen, andererseits als Foren für globale Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse und darauf aufbauende Normen- und Standardsetzung dienen. Formal zählt die Weltbankgruppe ebenfalls zum VN-System, aufgrund ihrer eigenständigen Finanzierungs- und Aufsichtsmechanismen nimmt sie aber eine Sonderrolle ein.

Finanzieller Rahmen: Das VN-System hat 2008 laut eigenen Angaben mehr als 35 Prozent der weltweit eingesetzten Mittel für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit *(Official Development Assistance,* ODA) erhalten. Damit ist der VN-Anteil größer als der anderer multilateraler Akteure wie der Europäischen Union oder der Weltbankgruppe. 2008 gaben VN-Akteure insgesamt rund 18,6 Milliarden US-Dollar für entwicklungspolitische (63 %) und humanitäre (37 %) Aktivitäten aus.

Gleichberechtigter Ideenaustausch: Entwicklungsländer und Industrienationen können formal gleichberechtigt ihre Anliegen in den VN-Gremien artikulieren. Dies macht die Weltorganisation zu einem zentralen globalen Forum, in dem Problemsichten angenähert, Ideen entwickelt, getestet und ausgetauscht sowie in weltweit gültige Normen und Standards übersetzt werden können. Prägnante Beispiele sind etwa die Millenniumserklärung und die daraus abgeleiteten acht MDGs, die Beschlüsse der Weltkonferenzen der 1990er Jahre und die Konferenzen für Entwicklungsfinanzierung von Monterrey, Mexiko (2002) und Doha, Katar (2008), aber auch Normsetzungen im Bereich der Menschenrechte, des Arbeitsrechts oder der Geschlechtergerechtigkeit.

Hohe Legitimität: Außerdem gelten VN-Organisationen als neutraler als die von westlichen Gebern dominierten entwicklungspolitischen Akteure wie insbesondere Weltbank und IWF. Die auf Kompromissen zwischen allen Staaten aufbauende Steuerung der Organisationen und ihre breiten Mandate, die auf universellen Normen basieren, statten sie mit einer hohen Legitimität aus und machen sie zu bevorzugten Partnern vieler Entwicklungsländer. Aus der Perspektive der Industrieländer bedeutet das jedoch auch, dass sie weniger Kontrolle über die Mittelverwendung haben als etwa in der Weltbank und im IWF, wo die Stimmrechte an die Finanzbeiträge gekoppelt sind.

Weltweite Präsenz: VN-Organisationen decken ein sehr breites Aufgabenspektrum ab und sind zudem nahezu weltweit präsent. Ihr Hauptauftrag liegt in der beratenden Unterstützung von Regierungen beim Aufbau einheimischer Kapazitäten und erfolgt stets ohne dass Bedingungen daran geknüpft werden. Auf dieser Grundlage können sich VN-Organisationen auch in sensiblen Politikfeldern und in jenen Ländern engagieren, in denen anderen Akteuren der Zugang verwehrt bleibt. Das breite Mandat ermöglicht es, diplomatische, humanitäre, entwicklungspolitische und militärische Instrumente zu bündeln und grenzüberschreitende Aufgaben wie den Klimawandel anzugehen. In vielen Konflikt- und Nach-Konfliktsituationen sind die VN die einzigen auswärtigen Akteure, die von Anfang an vor Ort sind.

Globaler Diskurs: Schließlich leisten VN-Organisationen substanzielle Beiträge zum globalen Entwicklungsdiskurs. Sie erbringen Wissen und leisten Analysedienste, indem sie beispielsweise weltweit Daten zur Umsetzung der MDGs sammeln und zugänglich machen (z. B. www.undp.org/mdg, *MDG Gap Task Force*, UN-Millennium Kampagne). Zudem entwickeln sie Alternativkonzepte zu gängigen Denkmustern/Grundauffassungen der Entwicklungspolitik, beispielsweise mit dem vom VN-Entwicklungsprogramm UNDP erarbeiteten Konzept der menschlichen Entwicklung. Seit 1990 wird der *Human Development Index* (HDI), das Herzstück des Konzeptes menschlicher Entwicklung, im *Human Development Report* von UNDP veröffentlicht. Mit diesem Ansatz, der nicht mehr nur die Wirtschaftsleistung eines Landes sondern auch Faktoren wie die durchschnittliche Lebenserwartung und die Alphabetisierungsrate berücksichtigt, legten die Vereinten Nationen einen Gegenentwurf zu den Strukturanpassungsprogrammen von Weltbank und IWF vor. Nicht zuletzt ergreifen die VN-Organisationen Partei für besonders benachteiligte Gruppen wie zum Beispiel der UNHCR für Flüchtlinge und UNICEF für Kinder. Sie tun dies sowohl im globalen Diskurs, als auch in ihrer operativen Arbeit, in deren Kontext sie vor Ort für die Einhaltung und Umsetzung universeller Normen eintreten.

Erschwernisse der Entwicklungszusammenarbeit

Den Vereinten Nationen haftet vielerorts ein schlechter Ruf an, was die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Entwicklungspolitik betrifft. Die VN-Organisationen sehen sich außerdem

zunehmend im Wettbewerb mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsakteuren. Die Weltbank und die Europäische Union sind aktiv in Bereichen, die ursprünglich den VN vorbehalten waren; private Akteure oder staatliche Durchführungsorganisationen beraten Regierungen; nichtstaatliche Organisationen betreiben Kampagnen für die Umsetzung und Einhaltung von Normen. All dies macht es noch wichtiger, dass die VN ein klareres Profil entwickeln und die Wirksamkeit ihrer Anstrengungen verbessern. Reformbedarf gibt es besonders in Bezug auf die Fragmentierung des VN-Systems und die Sicherstellung einer ausreichenden und verlässlichen Finanzierungsbasis.

Hochgradige Fragmentierung

An der konkreten Entwicklungszusammenarbeit der VN sind rund 36 Organisationen beteiligt, allerdings stechen aufgrund ihrer Größe das Entwicklungsprogramm UNDP, das Kinderhilfswerk UNICEF, die Weltgesundheitsorganisation WHO und das Welternährungsprogramm WFP deutlich hervor. Das VN-System ist über die Jahre in vielen kleinen Schritten gewachsen, die jeweils mit geringem Aufwand und ohne große Widerstände umsetzbar waren. Dabei gründeten die Mitgliedstaaten für viele neue Themen individuelle Organisationen – nicht selten als „Preis", den die Industrieländer für das Einvernehmen in normativen Fragen bereitwillig zahlten. Vor allem in den 1960er und 1970er Jahren konnten die Länder des Südens die Einrichtung neuer Hilfsprogramme bzw. die entwicklungspolitische Ausrichtung bereits existierender VN-Einrichtungen durchsetzen, da sich durch die Dekolonialisierung die Machtverhältnisse in der Generalversammlung änderten. In der Folge besteht heute eine komplexe und fragmentierte Institutionenlandschaft, in der auch Doppelungen in den Tätigkeitsbereichen und Mandaten der Organisationen vorkommen. Dies hat zur Folge, dass sich das VN-System vor Ort häufig mit einer großen Anzahl von finanzschwachen Akteuren präsentiert. Für die Partnerländer bringt das einen großen Arbeitsaufwand mit sich, denn sie müssen nicht nur mit einer Vielzahl von bilateralen Gebern Absprachen treffen, sondern auch mit den unterschiedlichen VN-Organisationen. Zudem erschwert die Fragmentierung die Effizienz der VN-Organisationen in Bezug auf mehr Synergie und Ergebnisorientierung

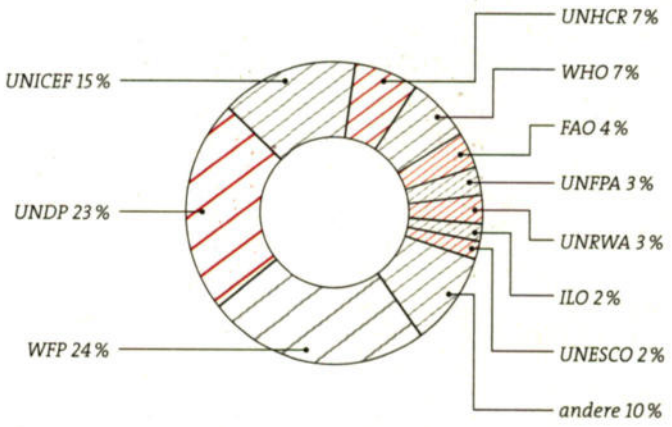
Mängel in der Finanzierung

Den entwicklungspolitischen VN-Aktivitäten mangelt es weiterhin an einer genügenden, verlässlichen und ungebundenen Finanzierung. Sie finanzieren sich seit jeher vor allem durch freiwillige Leistungen der Mitgliedstaaten. Traditionell wichtige Geber sind kleinere Industrieländer wie die skandinavischen Staaten oder die Niederlande, die überproportional hohe Beiträge leisten. Die USA tragen auch bei den freiwilligen Beiträgen in absoluten Zahlen am meisten bei. Deutschland, bei Pflichtbeiträgen auf Platz drei, hat im letzten Jahrzehnt seine freiwilligen Leistungen an das VN-System gesenkt und nimmt nunmehr nur noch den zehnten Platz unter den wichtigsten Beitragszahlern ein (Stand 2010). Schwellenländer wie China und Indien leisten bislang nur sehr selektive freiwillige Beiträge.

Seit Mitte der 1990er Jahre sind Geber verstärkt dazu übergegangen, ihre Gelder an bestimmte Themen, Regionen oder

Budgetverteilung an die Unterorganisationen der VN im Jahr 2008

Gesamtetat: 22,2 Milliarden US-Dollar

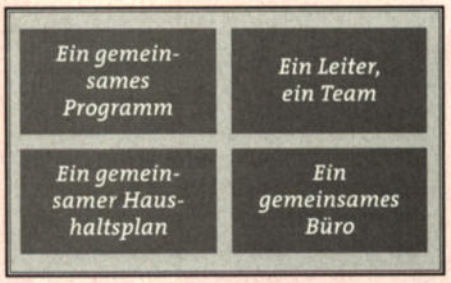


United Nations (2010) Analysis of the Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for 2008. Report of the Secretary-General; 14. Mai 2010, A/65/79-E/2010/76, S. 14

Länder zu binden. So sichern sie sich größeren Einfluss auf die Arbeit der VN. Diese zweckgebundene Finanzierung macht mittlerweile mehr als 70 Prozent der Gesamtmittel für die operative entwicklungspolitische Arbeit der Weltorganisation aus. So wird der Fragmentierung des Systems weiter Vorschub geleistet und den meisten Organisationen fehlen Kernhaushaltsmittel für die Verfolgung multilateral beschlossener Prioritäten. Kernhaushaltsmittel können von den Organisationen flexibel verwendet werden und sind für die Arbeit in Bereichen wie Anwaltschaft, Norm- und Standardsetzung, Recherche und Analyse unerlässlich. Zur finanziellen Planungsunsicherheit trägt auch bei, dass anders als bei der EU oder der Weltbank nur wenige Länder mehrjährige Finanzierungszusagen geben. Das macht die VN besonders anfällig für kurzfristige, krisenbedingte Kürzungen und erschwert die strategische Planung der Organisationen.

Hinderliche Interessenunterschiede

Reformvorstöße zur Verschlankung der VN-Strukturen mit dem Ziel einer schlagkräftigeren und effizienteren Entwicklungspolitik sind nicht neu. Bereits in den 1960er Jahren gab es Überlegungen, eine einzige VN-Entwicklungsorganisation zu schaffen. Es gibt allerdings viele Hindernisse, die derartig radikale Reformen bisher verhindert haben. Die universelle Mitgliedschaft und das in den VN herrschende Konsensprinzip bilden notwendige Voraussetzungen für die Formulierung von global gültigen Normen. Sie erschweren gleichzeitig aber die Steuerung und Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen. Zum Beispiel bestehen sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle der VN in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Aus der Perspektive der Entwicklungsländer führt eine Konzentration auf die Reform der Entwicklungszusammenarbeit und eine Vereinfachung der institutionellen Strukturen, wie sie von vielen Industrieländern gewünscht werden, zu einer weiteren Marginalisierung der Vereinten Nationen. In ihren Augen können die VN ihre umfassenden entwicklungspolitischen Mandate vor allem



Reforminitiative „*Delivering as One*" (DaO)

Die Delivering As One-Reforminitiative geht auf die Vorschläge der Expertengruppe zurück, die 2006 ihren Bericht zur Stärkung der systemweiten Kohärenz der VN unterbreitete. Mit dem Ziel verbesserter Kohärenz und Effizienz sollen alle VN-Organisationen vor Ort mit einem gemeinsamen Länderprogramm, einem gemeinsamen Haushaltsplan und einem gemeinsamen Büro unter einem gemeinsamen Leiter operieren. Das gemeinsame Programm geht über den mittlerweile etablierten gemeinsamen Programmierungsrahmen (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF) hinaus und soll sicherstellen, dass alle VN-Aktivitäten Teil eines kohärenten Ganzen sind. Die unter dem Stichwort „ein Leiter" zusammengefassten Empfehlungen zielen darauf ab, die Autorität des Resident Coordinators umfassend zu stärken. Der gemeinsame Budgetrahmen soll sicherstellen, dass der Mitteleinsatz des VN-Systems in einem Empfängerland transparent wird; durch ein Büro sollen durch die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen Kosten gespart werden. Für die meisten DaO-Länder wurde außerdem ein zusätzlicher One UN Fonds eingerichtet, aus dem finanzielle Lücken in den gemeinsamen Länderprogrammen geschlossen werden sollen. Seit 2007 sind Pakistan, Mosambik, Tansania, Ruanda, Uruguay, Kapverdische Inseln, Albanien und Vietnam offizielle Pilotländer. 2010 gibt es mehr als zehn weitere Länder, die eigenständig begonnen haben, den Prinzipien zu folgen (so genannte Selfstarter), und zahlreiche Interessenten.

Bisherige Auswertungen der Pilotversuche sind überwiegend positiv. Die VN-Organisationen arbeiten besser zusammen und können flexibler auf nationale Prioritäten reagieren. Dadurch wächst die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer, gleichzeitig sinken die Transaktionskosten für die Regierungen, weil sie weniger Ansprechpartner haben. Für VN-Akteure hingegen ist der Aufwand zunächst angestiegen, da sie ihre Arbeit deutlich besser aufeinander abstimmen und neue Formen der Zusammenarbeit ausprobieren müssen.

Alle Pilotländer und Selfstarter haben trotz regionaler, wirtschaftlicher und geografischer Unterschiede einhellig festgestellt, dass es für sie „keinen Weg zurück" gäbe. Sie drängen auf Veränderungen auf Hauptquartiersebene, die den VN-Organisationen eine intensivere Zusammenarbeit erlauben würden. Die Ergebnisse einer anstehenden unabhängigen Evaluierung der Pilotinitiative wird Empfehlungen für die systemübergreifende Umsetzung von Lehren formulieren.

Silke Weinlich: Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Studies 55, Bonn 2010

Nord-Süd-Ausgleich im Außenhandel

Die Globalisierung der Wirtschaft verlangt nach einer Globalisierung der Institutionen und der Schaffung eines umfassenden, für alle Länder verbindlichen Regelwerks. Multilateral vereinbarte Handelsregeln tragen wesentlich zu einem stabilen internationalen Umfeld bei [...].

Idealerweise sind solche Regeln so beschaffen, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt und den einzelnen Ländern ausreichender Spielraum zur Verfolgung nationaler Entwicklungsstrategien und stabilisierender Maßnahmen zugestanden wird. Im Zusammenhang mit der Problematik der aufholenden Entwicklung im globalen Süden heißt dies unter anderem, den Entwicklungsländern über größtmöglichen Marktzugang hinaus die Möglichkeit einer aktiven Industriepolitik zu gewähren, wie sie den heute hoch entwickelten Ländern in früheren Stadien ihrer industriellen Entwicklung möglich war und die auch in den aufstrebenden Industrieländern des Südens praktiziert wurde, die sich am erfolgreichsten in die Weltwirtschaft integriert haben.

Dazu gehört die Möglichkeit, zeitweise und selektiv von handelspolitischen Instrumenten Gebrauch zu machen, die es den Entwicklungsländern ermöglichen, ihre schlechtere Ausgangsposition im globalen Wettbewerb zu kompensieren und durch Förderung und Schutz bestimmter Sektoren ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen. [...].

Die Verhandlungen der Doha-Runde wurden im Jahr 2001 mit dem Ziel begonnen, die besonderen Probleme und handelspolitischen Anliegen der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen [...]. Das Hauptinteresse der Entwicklungsländer in der Doha-Runde liegt in der Reduzierung des Agrarprotektionismus der Industrieländer, weil dadurch ihre Agrarexporte in den Norden behindert werden und ihre eigene Landwirtschaft nicht mit den hoch subventionierten Agrarexporten des Nordens konkurrieren kann. Außerdem ist für sie die weitere Verbesserung des Zugangs zu den Märkten des Nordens für Produkte der verarbeitenden Industrie wichtig. Umgekehrt sind viele von ihnen nicht bereit, ihre eigenen Märkte so weit für Industriegüterimporte aus Industrieländern zu öffnen, wie diese es wünschen, da sich damit ihr wirtschaftspolitischer Spielraum für die Ausgestaltung und Durchführung von Entwicklungs- und Industrialisierungsstrategien weiter verringern würde.

Da sich die Verhandlungspartner über diese und eine Reihe anderer strittiger Punkte nicht einig werden können, ist die Doha-Runde, die ursprünglich bereits Ende 2004 abgeschlossen werden sollte, seit geraumer Zeit festgefahren. Um ihrem Anspruch gerecht zu werden, müsste die Doha-Runde dazu beitragen, das Regelwerk des internationalen Handelssystems so weiterzuentwickeln, dass sich für die Länder des Südens mehr Entwicklungsimpulse ergeben können als bisher, ohne dass sie dafür noch weiteren entwicklungspolitischen Spielraum opfern müssen. Dies könnte durch die Gewährung größerer Flexibilität für die Entwicklungsländer bei der Öffnung ihrer eigenen Märkte, durch Schutzklauseln, auf die in bestimmten Situationen temporär zurückgegriffen werden kann, und durch weitreichende Bestimmungen über Sonder- und Vorzugsbehandlung für verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern erreicht werden. [...]

Darüber hinaus ist eine Reform der Operationsweise von Weltbank und insbesondere IWF überfällig. Dies betrifft sowohl ihre Kreditvergabemodalitäten als auch die den Gläubigerländern auferlegten wirtschaftspolitischen Bedingungen, die in der Vergangenheit einseitig auf Inflationsbekämpfung und Beschränkung des staatlichen Interventionsspielraums ausgerichtet gewesen sind und damit häufig die Entfaltung positiver Entwicklungsimpulse durch eine Ausweitung des Außenhandels der Entwicklungsländer behindert haben.

Detlef J. Kotte, „Entwicklung durch Handel?", in: APuZ 10/2010 „Entwicklungspolitik", S. 20ff.

deswegen nicht erfüllen, weil Entwicklungsfragen losgelöst von Wirtschafts- und Handelsthemen debattiert werden, über die andernorts entschieden wird. Ein weiterer Grund liegt darin, dass die Industrieländer nicht ausreichend Geld zur Verfügung stellen.

Laufende Reformprozesse

Im letzten Jahrzehnt konnten Arbeitsmethoden verbessert, einzelne Organisationen thematisch konzentriert und die Zusammenarbeit innerhalb des VN-Systems gestärkt werden. Allerdings besteht nach wie vor Verbesserungsbedarf. Auf dem Weltgipfel 2005 wurde der damalige Generalsekretär Kofi Annan mit der Formulierung von Reformvorschlägen beauftragt. 2006 legte daraufhin das von ihm beauftragte, 15-köpfige Hochrangige Gremium zur Kohärenz des Systems *(High-Level Panel on System-wide Coherence)* seinen Bericht vor. Das pragmatische Reformkonzept verabschiedet sich von der oft diskutierten Option, die unterschiedlichen VN-Entwicklungsorganisationen komplett zusammenzuführen. Im Zentrum der Reformagenda steht vielmehr die *„Delivering-as-One"*-Initiative, bei der alle VN-Organisationen, die in einem Land vor Ort sind, organisatorisch geeint operieren. Dieses Prinzip wird zunächst in acht Pilotländern umgesetzt. Ein weiterer Bestandteil der Reformagenda ist die Zusammenlegung von vier existierenden Organisationen zur neuen Organisation für Geschlechtergerechtigkeit *(UN Women)*. In den nächsten Jahren wird sich zeigen, inwieweit es durch diesen eher behutsamen, kleinschrittigen Reformprozess gelingen wird, die VN in der Entwicklungspolitik besser aufzustellen. Doch nur technische Verbesserungen im Bereich Effektivität und Effizienz und ein nachhaltiges Finanzierungsmodell, das den multilateralen Charakter der VN-Entwicklungszusammenarbeit wahrt, reichen allein nicht aus. Wichtig wird auch sein, inwieweit Industriestaaten bereit sein werden, Wirtschafts- und Finanzfragen stärker in den VN zu erörtern, und wie konstruktiv neue Geber, das heißt Schwellenländer wie China und Brasilien, ihren Platz in der Weltorganisation definieren werden.

Umwelt- und Klimapolitik

Neben der Bekämpfung von Hunger und Armut zählt auch das Bemühen um die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit zu den großen politischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Eine Vielzahl lokaler, regionaler und globaler Umweltprobleme trägt in weiten Teilen der Erde zur Verschärfung von Hunger, Armut und Elend bei, speziell der Klimawandel droht erreichte Fortschritte im Sinne der MDGs wieder aufzuzehren. So ist auch die internationale Umweltpolitik seit nunmehr 40 Jahren ein wichtiges Tätigkeitsfeld der Vereinten Nationen. Diese bilden dabei nicht nur den Rahmen für zwischenstaatliche Umweltverhandlungen. Sie

Blauer Himmel unbekannt

[...] Bei der menschengemachten Luftverschmutzung stehen die klassischen Treibhausgase wie Kohlendioxid, Methan oder Lachgas ganz vorne. Dazu kommen die Stickoxide (NO, NO_2), Ammoniak (NH_3), Schwefeldioxid (SO_2), Kohlenmonoxid (CO) und sehr viele verschiedene Kohlenwasserstoffe, die oft als VOC (Volatile Organic Compounds) bezeichnet werden, also als flüchtige organische Verbindungen, aber auch das gefährliche Dioxin. Wir produzieren sie mit unseren Industrie- und Kraftwerksabgasen, mit unseren Heizungen, unseren Autos, mit Flugzeugen, Schiffen und der Landwirtschaft. Einmal in der Luft, können diese Schadstoffe, etwa mithilfe des Sonnenlichts, weiter reagieren und Neues bilden. So entsteht an heißen Sommertagen in der Troposphäre der Ozonsmog, der die Augen reizt und empfindliche Menschen quält. Daneben belastet Ruß die Luft, dazu feinste, in der Luft schwebende Tröpfchen, Aerosole genannt, oder der Feinstaub, der so winzig ist, dass er tief in die Lungen eindringen kann.

[...] Laut Weltgesundheitsorganisation WHO sterben jährlich 2,4 Millionen Menschen an Krankheiten, die sie durch die Luftverschmutzung bekommen: an Krebs, chronischen Lungen- oder Herzkrankheiten. [...]

Die Luftverschmutzung in den Industriegebieten Asiens ist gewaltig – und der Himmel braun, selbst wenn gerade die Sonne scheint. Wer dort vor 15 Jahren geboren wurde, hat praktisch nie tiefblauen Himmel gesehen. Während des Wintermonsuns, wenn es praktisch keinen Regen gibt, der den Dreck aus der Luft wäscht, sieht man das Problem sogar aus dem Weltraum heraus. Dann lässt sich auf Satellitenaufnahmen über weiten Teilen Chinas, Indiens und Indonesiens, über weiten Teilen des Indischen Ozeans bis hinaus auf den Pazifik ein brauner Fleck erkennen. Das ist ein drei Kilometer dicker Schleier, in dem sich die verschmutzte Luft aus asiatischen Städten, Industriezentren und aus dem Verkehr ansammelt. Auf den ersten Blick hat diese Fahne wenigstens ein Gutes: Wo sie schwebt, bremst sie den Treibhauseffekt, denn sie lässt weniger Sonnenlicht durch. Aber den Preis für ein bisschen Abkühlung zahlen die Bauern bis hin nach Australien: Weil unter den kühlenden Wolken weniger Wasser verdunstet, fehlt der Nachschub für die Wolkenbildung und damit für den Regen. Außerdem liefert der feine Dreck in den Wolken Unmengen an „Keimen", um die sich winzigste Wassertröpfchen bilden. Es sind so viele, dass keine dicken Regentropfen mehr heranwachsen, die dann zu Boden fallen. Der braune Schleier verändert den Wasserzyklus spürbar, die Dürreperioden dauern länger und länger. Allein in Indien ist die Reisernte in den betroffenen Regionen um zehn Prozent gesunken.

Weltweit sinken die Erträge auch da, wo an schönen Sonnentagen der Ozonsmog in der Troposphäre zum Problem wird. Vor allem Getreide wächst sehr viel schlechter. In Europa summieren sich die Verluste in der Landwirtschaft durch das troposphärische Ozon auf bis zu zwölf Milliarden US-Dollar pro Jahr. Auf Versuchsfeldern im pakistanischen Lahore wuchs das Getreide draußen um 40 Prozent schlechter als in Gewächshäusern, in denen das Ozon aus der Luft gefiltert wurde. Dabei hängen in Asien Milliarden Menschen von der Nahrungsmittelproduktion vor Ort ab. Dort lebt die Mehrheit der Weltbevölkerung auf engem Raum zusammen – und Importe kann man sich da nicht leisten. [...]

Dagmar Röhrlich, Die Spur des Menschen. Oder was die Erde alles aushalten muss (bpb-Schriftenreihe, Bd. 799), Berlin 2009, S. 127ff.

nehmen gleichermaßen als Arena und Akteur der internationalen Umweltpolitik vielfältige Aufgaben wahr.

Die Schnittstellen zu anderen entwicklungspolitisch relevanten Themen, wie etwa zur Welternährung, zur Gesundheitsvorsorge oder zur Energieversorgung, wurden dabei über die Jahrzehnte immer deutlicher. Gerade daraus ergeben sich heute besondere Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft, die nachfolgend skizziert werden. Ein besseres Verständnis der damit verbundenen politischen Schwierigkeiten und Reformhindernisse erfordert zunächst einen kurzen Überblick über die Entwicklungsgeschichte der Umweltpolitik der Vereinten Nationen sowie einen Ausblick auf die konkreten Probleme, derer sie sich gegenwärtig annehmen muss.

Ab Ende der 1960er Jahre wurde der Weltöffentlichkeit zunehmend bewusst, dass viele Umweltprobleme nationalstaatliche Grenzen überschreiten und entsprechend nicht von einzelnen Staaten bewältigt werden können. Für die Lösung solcher Probleme wurde vielmehr die Mitwirkung vieler – in manchen Fällen, wie etwa dem Schutz der Ozonschicht, praktisch aller – Staaten erforderlich. In Folge des gestiegenen Problembewusstseins trat 1972 in Stockholm erstmals eine Weltkonferenz der Vereinten Nationen zusammen, die sich ganz auf die menschliche Umwelt konzentrierte.

Das nach außen hin sichtbarste Ergebnis der Konferenz war die Einrichtung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Es nahm 1973 in der kenianischen Hauptstadt Nairobi seine Arbeit auf und verankert seither die Umweltpolitik im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen. Die Entscheidungen, das UNEP als ein dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) nachgeordnetes Programm zu organisieren sowie erstmals das Hauptquartier einer VN-Behörde in einem Entwicklungsland anzusiedeln, prägen bis heute die Kritik an dessen Funktionsfähigkeit und Diskussionen um etwaige Reformen. Ungeachtet dessen hat sich das UNEP in den vergangenen Jahrzehnten durchaus als zentraler umweltpolitischer Pfeiler der Vereinten Nationen bewährt. Zur langen Reihe wegweisender internationaler Umweltabkommen, die unter der Schirmherrschaft des UNEP ausgehandelt wurden oder heute von UNEP verwaltet werden, zählen das Washingtoner Artenschutzabkommen CITES *(Convention on International Trade in Endangered Species)* von 1973, der Mediterrane Aktionsplan zum Schutz des Mittelmeers (1975), die Verträge zum Schutz der Ozonschicht (1985, 1987), die Biodiversitätskonvention *(Convention on Biological Diversity,* CBD) (1992) und das Abkommen über langlebige organische Schadstoffe (2001).

Die wichtigsten Umweltabkommen unter dem Dach der Vereinten Nationen

Abkommen	*verabschiedet*	*in Kraft seit*	*Parteien*
Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES)	*1973*	*1975*	*175*
Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL)	*1973/1978*	*1983*	*150*
Barcelona-Übereinkommen zum Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung	*1976*	*1978*	*22*
Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht	*1985*	*1988*	*196*
Montrealer Protokoll über ozonschädigende Substanzen	*1987*	*1989*	*196*
Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung	*1989*	*1992*	*175*
Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD)	*1992*	*1993*	*193*
Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC)	*1992*	*1994*	*194*
Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (UNCCD)	*1994*	*1996*	*193*
Kyoto-Protokoll der UNFCCC	*1997*	*2005*	*192*
Rotterdam-Konvention über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel (PIC)	*1998*	*2004*	*139*
Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit	*2000*	*2003*	*160*
Stockholmer Konvention über langlebige organische Schadstoffe (POP)	*2001*	*2004*	*152*

Zusammenstellung durch Steffen Bauer

Nachhaltige Entwicklung

Das Prinzip der Nachhaltigkeit und das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung bilden seit dem so genannten Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992, der „Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung" (UNCED), das Leitbild der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Das Nachhaltigkeitsprinzip umschreibt das Bemühen der Weltgemeinschaft, allen Ländern und Völkern gleiche Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen und dabei ausdrücklich auch die Interessen nachfolgender Generationen zu berücksichtigen.

Diese Interessen schließen insbesondere den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ein, sodass nachhaltige Entwicklung als globales Politikziel nach einer Trendwende im Umwelt- und Ressourcenverbrauch der Weltwirtschaft sowie im allgemeinen Konsumverhalten verlangt. Unter dem Dach der Vereinten Nationen haben sich dazu 178 Staaten in der Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung sowie in der Agenda 21 verpflichtet. Letztere ist ein Aktionsprogramm mit konkreten Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von Nachhaltigkeit auf lokaler, nationaler und globaler Ebene. Der Preis für die weltweite Zustimmung zum Leitbild der Nachhaltigkeit ist ein hohes Maß an begrifflicher Unschärfe, das vielfältige Interpretationsmöglichkeiten zulässt und eine nahezu beliebige Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs als allgegenwärtiges politisches Schlagwort ermöglicht.

Ausgangspunkt der weltweiten Diskussionen um das Konzept der nachhaltigen Entwicklung war der 1987 unter dem Titel „Unsere gemeinsame Zukunft" vorgelegte Abschlussbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, die nach dem Namen ihrer Vorsitzenden Gro Harlem Brundtland als „Brundtland-Kommission" bekannt wurde. Nachhaltige Entwicklung (sustainable development) wurde darin definiert als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können".

Steffen Bauer

Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung

Mit dem ausdrücklich zukunftsorientierten Politikziel der nachhaltigen Entwicklung bemühte sich die internationale Staatengemeinschaft ab Ende der 1980er Jahre verstärkt um einen besseren Ausgleich umwelt- und entwicklungspolitischer Interessen zwischen reichen und armen Ländern. Mit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, rückte es ins Zentrum der umweltpolitischen Bemühungen der Vereinten Nationen. Dies findet seinen Ausdruck unter anderem in der in Rio beschlossenen Einrichtung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) sowie einer umfassenden „Agenda 21", die den Staaten seither als Orientierungshilfe zur nachhaltigen Entwicklung dient. Zudem verabschiedete der Erdgipfel von Rio die Klimarahmenkonvention UNFCCC sowie die Konvention zum Schutz der Artenvielfalt (CBD) und beschloss darüber hinaus, auch dem Problem der Desertifikation, der Wüstenbildung, mittels einer Konvention unter dem Dach der Vereinten Nationen zu begegnen. Die nachfolgenden Regierungsverhandlungen über die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation UNCCD wurden 1994 in Paris abgeschlossen. Die Rio-Konferenz hat somit einerseits die Umweltpolitik der Vereinten Nationen inhaltlich erheblich fortentwickelt, hat andererseits aber auch, beispielhaft für die bereits geschilderte Problematik, zur institutionellen Zersplitterung der VN beigetragen.

Tragweite der Klimapolitik

Die Vielschichtigkeit der internationalen Umweltpolitik und ihrer Querverbindungen zu Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird besonders in der Klimapolitik sichtbar, die in den vergangenen Jahren zusehends in den Vordergrund rückte. Zu Recht gilt die globale Erwärmung als zentrale Herausforderung der Weltgemeinschaft im 21. Jahrhundert. Zwar weisen die Vereinten Nationen schon seit den 1970er Jahren auf die Gefahren eines vom Menschen durch die Emission von Treibhausgasen verursachten Klimawandels hin, aber erst mit fortschreitenden wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Wirkungszusammen-

REUTERS / Akhtar Soomro

Die Auswirkungen des Klimawandels machen sich bemerkbar: obdachlose Flutopfer in Pakistan 2010 ...

AP Photo / FESA, Evan Collis

... verheerende Buschfeuer in Australien im Februar 2011.

Agenda 21:

Die Agenda 21 ist neben der Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung das zentrale internationale Dokument, das aus dem „Erdgipfel" der Vereinten Nationen von 1992 hervorgegangen ist. Anders als die Deklaration, in der sich die Regierungen der Welt auf die allgemeinverbindlichen Prinzipien nachhaltiger Entwicklung verpflichten, enthält die Agenda 21 ein detailliertes Aktionsprogramm. Darin sind Empfehlungen und Handlungsanweisungen enthalten, die konkrete Maßnahmen aufzeigen, die von Staaten, internationalen Organisationen sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu ergreifen sind, um das Nachhaltigkeitsprinzip in die Praxis umzusetzen. Ein an der Agenda 21 orientiertes Handeln soll es ermöglichen, die wirtschaftliche Entwicklung mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vereinbar zu machen und umwelt- und entwicklungspolitische Ziele weltweit zusammenzuführen. Eine zentrale Rolle spielt dabei eine langfristig angelegte strategische Planung. Die Entwicklung so genannter Nachhaltigkeitsstrategien sieht vor, dass die Regierungen auf lokaler und nationaler Ebene jeweils unter Beteiligung privater Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft Politikmaßnahmen formulieren und umsetzen, die am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet sind. Eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda 21 setzt demnach voraus, die Wechselwirkungen zwischen Umwelt- und Entwicklungszielen in der Politikplanung vorausschauend zu berücksichtigen.

Die rund 400 Seiten umfassende Agenda 21 wurde im Juni 1992 in Rio de Janeiro von 178 Staaten unterzeichnet. Seither wurden nahezu weltweit Nachhaltigkeitspläne und Strategien verabschiedet oder in die Wege geleitet. Um die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategien voranzutreiben, hat die internationale Staatengemeinschaft 2002 auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg einen zusätzlichen Aktionsplan verabschiedet, der sich auf die Kernbereiche Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Artenvielfalt konzentriert und eine stärkere Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure vorsieht.

Steffen Bauer

hänge – speziell seit Veröffentlichung des vierten Sachstandsberichts des Weltklimarates IPCC im Jahr 2007– hat sich unter den Mitgliedstaaten die Einsicht durchgesetzt, dass der Klimawandel nahezu alle Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen berührt. So betreffen Erfolg versprechende klimapolitische Maßnahmen nicht zuletzt die Energiepolitik der Mitgliedstaaten sowie Fragen der Landnutzung und der landwirtschaftlichen Entwicklung, die wiederum für die Welternährung zentral sind.

Hemmnisse der Klimapolitik

Die übergreifenden Wirkungszusammenhänge und die grenzüberschreitenden Auswirkungen der Umweltproblematik erfordern zwar gemeinsames Handeln, erschweren aber zugleich eine Einigung auf weitreichende Klimaschutzvereinbarungen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention UNFCCC. Mitverantwortlich dafür sind die Interessengegensätze zwischen den reichen Industriestaaten, die in erster Linie für den Klimawandel verantwortlich sind, und den ärmsten Entwicklungsländern, die von den erwarteten Folgen der globalen Erwärmung besonders hart betroffen sein werden. Eine vereinfachte Gegenüberstellung des armen Südens und des reichen Nordens wird inzwischen jedoch der Realität des 21. Jahrhunderts nicht mehr gerecht: Auch große und wirtschaftlich aufstrebende Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien oder Malaysia tragen inzwischen erheblich zur Erderwärmung bei.

Institutionelle Zersplitterung, die wachsende Bedeutung großer Schwellenländer und die Dringlichkeit zu handeln angesichts des fortschreitenden Klimawandels und des raschen Verbrauchs bzw. der Zerstörung lebenswichtiger natürlicher Ressourcen, verlangen daher auch in der Umweltpolitik der Vereinten Nationen umfassende Reformanstrengungen. In der Klimapolitik erfordert dies vor allem, Entscheidungsver-

Intergovernmental Panel on Climate Change

Die Weltmeteorologieorganisation (WMO) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) waren die maßgeblichen politischen Akteure, die ab Ende der 1970er Jahre das Augenmerk der internationalen Gemeinschaft auf eine mögliche, vom Menschen verursachte Aufheizung der Erdatmosphäre lenkten und die mit der Gründung des einzigartigen Wissenschaftsgremiums Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 1988 die institutionellen Grundlagen für den heute erreichten internationalen Konsens über den Klimawandel legten.

[...] Schon der erste Sachstandsbericht, den das IPCC im Vorfeld der VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1990 vorlegte, wurde zur entscheidenden Grundlage für die erfolgreiche Aushandlung der Klimarahmenkonvention. Das IPCC erfüllte damit von Beginn an seinen Zweck, nämlich im Auftrag der Vereinten Nationen politischen Entscheidungsträgern eine umfassende, objektive, offene und transparente Einschätzung über den Stand der weltweit verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Fachliteratur zum Klimawandel zu geben. Tatsächlich geht es im IPCC nicht darum, eigene Klimaforschung zu betreiben, sondern vorhandenes Wissen dahingehend auszuwerten, das Risiko eines vom Menschen verursachten Klimawandels, beobachtete und projizierte Auswirkungen des Klimawandels sowie die Möglichkeiten zur Anpassung (Adaptation) an den Klimawandel und seine Begrenzung (Mitigation) seriös beurteilen zu können.

Die einzigartige Expertise des IPCC, dessen Sekretariat von UNEP unterstützt wird, aber bei der WMO in Genf angesiedelt ist, fußt auf der Mitarbeit von mehr als zweitausend Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus aller Welt, die von den Mitgliedstaaten des IPCC auf Grund ihrer fachlichen Expertise berufen werden und die dem Panel neben ihrer eigentlichen professionellen Tätigkeit ehrenamtlich, unentgeltlich und politisch unabhängig zuarbeiten. Dank eines aufwändigen, dreistufigen Begutachtungsverfahrens konnte sich das IPCC in der Fachwelt binnen weniger Jahre als maßgebliche globale Autorität zum Klimawandel etablieren. Seine Berichte gelten als der fundierteste und zuverlässigste Überblick über den weltweiten Kenntnisstand zur Klimaentwicklung. Um diesen Status dauerhaft gewährleisten zu können, werden zum einen auch strittige Fragen, Fehlergrenzen und Unsicherheiten ausführlich behandelt und zum andern die Autoren- und Gutachterteams für jeden Sachstandsbericht neu bestimmt.

Politisch brisant ist die Zusammenfassung für Entscheidungsträger, ein zwanzigseitiges Konzentrat der mehreren tausend Berichtsseiten, das Satz für Satz vom zwischenstaatlichen Plenum des IPCC verabschiedet wird. Auch hier achten jedoch die verantwortlichen Autoren darauf, dass wissenschaftliche Aussagen des eigentlichen Sachstandsberichts korrekt wiedergegeben werden.

Steffen Bauer, „Admit that the waters around you have grown": Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2008, S. 3 ff.

Gleiches Recht für alle in der Klimapolitik – ein Plädoyer

[...] Die unbequeme Wahrheit ist nicht, dass es den Klimawandel tatsächlich gibt, sondern dass es darum geht, das wirtschaftliche Wachstum zwischen Völkern und Nationen zu teilen. Die reichen Länder müssen sich einschränken, damit die armen wirtschaftlich wachsen können.

Auf dieser Grundlage wurden sowohl 1992 die Klimarahmenkonvention in Rio als auch 1997 das Kyoto-Protokoll unterzeichnet. Letzteres verpflichtet die Industrieländer dazu, ihre Emissionen zwischen 2008 und 2012 durchschnittlich um 5,2 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren.

Aber die globale Gemeinschaft hat es mit dieser Vereinbarung nie ernst gemeint. Die Fakten sind eindeutig: Der CO_2-Ausstoß ist in vielen Industrieländern sogar noch erheblich angestiegen. [...] Schätzungen zufolge gehen sieben von zehn Tonnen CO_2, die seit Beginn der Industriellen Revolution emittiert worden sind, auf das Konto der Industrieländer. Das sind Schulden an der Natur, die wie finanzielle Schulden abbezahlt werden müssen.

sinopictures / Xinhua

Globale Umweltprobleme erfordern auch nachhaltige Maßnahmen vor Ort. Um der zunehmenden Versteppung entgegenzuwirken, pflanzen Freiwillige bei Chongqing in Zentralchina junge Bäume.

fahren zu beschleunigen (etwa durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen) und neue Wege zur Finanzierung und zu einem gerechten Lastenausgleich zu finden. Selbst die aufstrebenden Schwellenländer, deren Mitwirkung für die Lösung globaler Umweltprobleme unabdingbar ist, verfügen häufig nicht über die notwendigen institutionellen Kapazitäten. Bei den ärmeren Entwicklungsländern fehlt es zudem an finanziellen Mitteln, um die Mehrkosten zu tragen, die sich aus der Reduktion klimaschädlicher Substanzen sowie aus der Anpassung an den Klimawandel ergeben. Deshalb, wie auch durch ihre historische Verantwortung als Hauptverursacher des Klimawandels, sind speziell die Industrieländer gefordert, bedürftigen Ländern angemessene finanzielle, technische und administrative Hilfestellung zu geben.

Auch beim gegenwärtigen Ausstoß ist die Differenz eindeutig: Zwischen 1980 und 2005 beliefen sich die Emissionen der USA auf nahezu die doppelte Menge dessen, was in China ausgestoßen wurde, und mehr als sieben Mal so viel wie in Indien. [...]

Man geht heute weithin davon aus, dass es notwendig ist, den globalen Temperaturanstieg auf zwei Grad Celsius über dem Niveau der vorindustriellen Zeit (1850) zu begrenzen, um zu verhindern, dass der Klimawandel von „gefährlich" in „katastrophal" umschlägt. [...] Das Zwei-Grad-Ziel ist nur zu halten, wenn die Konzentration aller Treibhausgase in der Atmosphäre 450 Teilchen pro eine Million (ppm) nicht übersteigt. [...]

Sehen wir den Tatsachen ins Auge: Die Handlungsspanne ist sehr beschränkt. Wir wissen, dass die Konzentration der Treibhausgase schon fast 430 ppm erreicht hat. Berücksichtigt man einige Abkühleffekte durch Aerosole in der Atmosphäre, beläuft sich der Wert auf etwa 390 bis 400 ppm. Alles in allem bleibt also nicht viel Freiraum übrig, der in unserer extrem ungleichen Welt aufgeteilt werden könnte.

Aber nicht nur das beunruhigt die Wissenschaftler. Treibhausgase haben eine lange Lebensdauer in der Atmosphäre. Noch heute befinden sich dort Gase, die etwa seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert emittiert wurden. Genau dies sind die an die Natur rückzuzahlenden Schulden. Aus diesem Grund setzte das Kyoto-Protokoll den Industrieländern Ausstoßgrenzen – sie sollten ihre Emissionen reduzieren, damit die Entwicklungsländer ihre heraufsetzen könnten. Doch die Emissionen der Industrieländer sind seitdem nachweislich weiter angestiegen. Demzufolge bleibt für die Entwicklungsländer noch weniger atmosphärischer „Freiraum". [...]

Die reiche Welt, die bereits mit gesetzlichen Verpflichtungen zur Emissionsminderung zu tun hat, weiß nicht, wie sie die Emissionen tatsächlich reduzieren soll, ohne dass sie ihre Wirtschaft in die Knie zwingt. [...] Darum will man uns unbedingt in den „globalen Deal" einbeziehen. [...] Dieser neue Deal zielt ab auf die Bildung einer „coalition of the willing", wie sie bei der Konferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 erzwungen wurde. Das Rezept lautet: Zuerst sollen wir die Emissionen bei uns zu Hause reduzieren, finanziert mit unseren eigenen Mitteln. Indien zum Beispiel soll die vollen Kosten tragen für die Senkung der Kohlenstoffintensität um 20 bis 25 Prozent bis 2020. [...] Wir sollen auch die Waldbestände stabilisieren und den Kahlschlag der Wälder verhindern. Dagegen ist nichts einzuwenden. Aber die Welt vergisst, dass wir die Wälder nicht einfach aus Spaß abholzen. Wälder werden gerodet, weil die Menschen nichts anderes zum Verfeuern und auch kein Land haben. [...]

Wie also geht es weiter? Erstens müssen wir uns darauf verständigen, dass die reiche Welt ihre Emissionen drastisch verringern muss. [...]

Weiterhin ist Einigkeit darüber geboten, dass die armen und die aufstrebenden Länder Wachstum brauchen. [...]

Vor allem müssen kohlenstoffarme Strategien für Schwellenländer gefunden werden, ohne dass ihr Recht auf Entwicklung beeinträchtigt wird.

Das ist machbar. Natürlich haben Länder wie China und Indien die Gelegenheit, zusätzliche Emissionen zu „vermeiden", denn sie sind erst noch dabei, ihre Energie-, Verkehrs- und Industrieinfrastruktur aufzubauen und können in zukunftsweisende Technologien investieren, um Umweltverschmutzungen zu verhindern. [...]

Aber Technologie ist teuer. Es ist nicht so, dass China und Indien versessen darauf sind, in umweltverschmutzende und energieineffiziente Technologien zu investieren. Aber sie gehen so vor, wie man es in dem Teil der Welt gemacht hat, der inzwischen reich ist: Zuerst werden die Emissionen gesteigert, dann wird Geld verdient und schließlich in die Effizienz investiert. [...]

Die Aufteilung der globalen CO_2-Absorbtionsfähigkeit für jede Nation je nach Bevölkerungszahl wird ein System der Pro-Kopf-Emissionszertifikate schaffen, die in der Summe das zulässige Niveau der Emissionen in einem Land ergeben. Das ergäbe den Rahmen des Emissionshandels zwischen den Völkern; denn ein Land, das seine jährliche CO_2-Quote überschritten hat, könnte mit jenen Ländern Handel treiben, die die zulässigen Emissionswerte nicht überschritten haben. Dieser finanzielle Anreiz könnte dazu beitragen, dass die Länder ihre Emissionen so weit wie möglich beschränken und einen kohlenstoffarmen Wirtschaftskurs einschlagen.[...]

Sunita Narain, „Keine gemeinsame Teilhabe an der Welt", in: APuZ 32-33/2010 „Klimawandel", S. 3 ff. Übersetzung aus dem Englischen: Dr. Juliane Lochner, Leipzig

Erwartungen an den „Rio+20"-Sondergipfel 2012

Die übrigen Umweltprobleme, wie insbesondere der Verlust der Artenvielfalt, einschließlich der Überfischung der Meere, die Verknappung der weltweiten Boden- und Wasserressourcen oder die nachhaltige Entsorgung gefährlicher Chemikalien dürfen dabei nicht aus dem Blick geraten. Dies zu verhindern, könnte etwa Aufgabe einer umfassenden, auf dem UNEP aufbauenden Umweltsonderorganisation werden, deren Gründung gegenwärtig im Rahmen allgemeiner Überlegungen, wie die institutionelle Umweltarchitektur der Vereinten Nationen verbessert werden könnte, als eine Option diskutiert wird. Allerdings sind ähnliche Initiativen in der Vergangenheit wiederholt an zwischenstaatlichen Interessengegensätzen gescheitert. Die Befürworter fundamentaler institutioneller Reformen setzen aktuell auf den für 2012 angekündigten „Rio+20"-Sondergipfel der Vereinten Nationen, ohne dass bereits absehbar wäre, welche konkreten Reformvorschläge dann realisierbar sein könnten. Indes zeichnet sich ein breiter Konsens ab, grundsätzlich mehr Geld für die Umweltinstitutionen der Vereinten Nationen zu mobilisieren, die wissenschaftlichen Grundlagen ihrer Arbeit weiter zu verbessern und ihre Aktivitäten stärker als bisher zu bündeln und zu koordinieren.

Unstrittig ist auch, dass institutionelle Reformen allein die zu Grunde liegenden politischen Probleme nicht auflösen können. Echte Fortschritte bei der Lösung der mannigfaltigen Umweltprobleme der Welt werden einen größeren politischen Willen seitens der Mitgliedstaaten und eine entsprechende gesellschaftliche Unterstützung ebenso erfordern, wie eine Überwindung des vermeintlichen Gegensatzes von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung.

Die Vereinten Nationen als Forum der Weltwirtschaftspolitik

Mit ihrer Gründungscharta wurden die Vereinten Nationen umfassend dafür zuständig, die internationalen Beziehungen in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Hinsicht zu gestalten. Diesen Anspruch kann die Weltorganisation nur zum Teil einlösen, weil ihr Wirtschafts- und Sozialrat nie die zugedachte Steuerungsrolle ausfüllen konnte. Der ECOSOC ist formal nicht in der Lage, verbindliche Beschlüsse zu fassen, sondern muss sich auf Empfehlungen beschränken. Wichtiger aber war der Widerstand der lange Zeit bestimmenden westlichen Industrieländer, die das Management der Weltwirtschaft lieber in die Hände der von ihnen kontrollierten Institutionen wie Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Welthandelsorganisation legen wollten. Auch der Club der G8 wurde zu einem wichtigen Gremium, die Wirtschafts- und Finanzpolitik der führenden Industriestaaten zu koordinieren. Dies gab den Vereinten Nationen, in deren Gremien die Entwicklungsländer zahlenmäßig Abstimmungen über eine Neue Weltwirtschaftsordnung zwar gewinnen, deren Umsetzung aber nicht erzwingen konnten, eine nachgeordnete Rolle.

Wie in der Entwicklungspolitik formulieren die VN zwar Alternativkonzepte zum wirtschaftspolitischen Mainstream, zum Beispiel durch das Sekretariat der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), oder durch regionale Wirtschaftskommissionen. Die Marginalisierung bei der Koordinierung der Weltwirtschaftspolitik der Vereinten Nationen besteht aber weiter fort. Im ECOSOC und in der Generalversammlung streiten Entwicklungs- und Industrieländer nach wie vor über eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung, wichtige Entscheidungen werden jedoch in anderen Gremien getroffen.

Bislang mangelt es an dem politischen Willen, daran etwas zu ändern. 2005 wurden auf dem VN-Weltgipfel Reformen zur Aufwertung des ECOSOC beschlossen, etwa durch neue Formate wie das zweijährlich stattfindende *Development Cooperation Forum*, bei dem alle entwicklungspolitisch wichtigen Akteure zusammenkommen, oder durch neue Mechanismen, um die Umsetzung von Weltkonferenzbeschlüssen zu überprüfen. Dies sind kleine Reformschritte, deren Erfolg enge Grenzen gesetzt sind. Radikale Reformvorschläge wie die Aufwertung des ECOSOC zu einem dem Sicherheitsrat gleichrangigen *Global Economic Coordination Council* sind zwar nach wie vor in der politischen Debatte. Sie wurden zuletzt im Jahr 2009 vorgebracht von der Stiglitz-Kommission (benannt nach dem Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph E. Stiglitz), die Empfehlungen für die VN-Konferenz zu den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf Entwicklung unterbreitete. Sie finden allerdings zur Zeit keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten.

Neue Impulse durch die G20?

Die Rolle der Vereinten Nationen als inklusives Forum zur Gestaltung der Weltwirtschaftspolitik wurde durch das Krisenmanagement der G20 im Kontext der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 vermehrt in Frage gestellt. Die Ende 2008 von den USA ausgehenden Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten haben bei den Industrieländern die Einsicht verstärkt, dass ohne die großen Schwellenländer die Krise nicht zu bewältigen war. Seitdem sitzen Brasilien, China, Indien, Südafrika und andere Länder des Südens mit am Tisch der Mächtigen. Nachdem die akute Notsituation einigermaßen erfolgreich behoben ist, stellt sich nun die Frage nach der künftigen Rolle der neuen Gipfelarchitektur. Ist die G20 eine provisorische Plattform zum punktuellen Interessenausgleich zwischen Groß- und Mittelmächten oder soll sie dauerhaft Verantwortung für das globale Gemeinwohl, für effektive *Global Governance* übernehmen?

Bei näherer Betrachtung bieten weder die VN noch die G20 für sich alleine ausreichende Antworten auf den wach-

senden globalen Handlungsdruck. Der fehlenden Durchsetzungsfähigkeit der Vereinten Nationen steht die begrenzte Legitimität der G20-Gipfelstruktur gegenüber. Weil aber die globalen Probleme wie Armut und Hunger, Klimawandel und die Ausbreitung von Infektionskrankheiten schnelle, wirksame Lösungen erfordern, kommt es darauf an, die Vorzüge beider Politikmodelle im Sinne einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit zu kombinieren. Die Vereinten Nationen könnten dabei der Ort sein, an dem sich die Staatengemeinschaft auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt und somit die Voraussetzungen für wirksame globale Politikansätze schafft, die zugleich einen legitimen Interessenausgleich zwischen reichen und armen Ländern ermöglichen. Die G20 wiederum hat die Möglichkeit, einem solchen Interessenausgleich Vorschub zu leisten. Indem sie den handlungsmächtigsten Regierungen einen überschaubaren Rahmen für informelle Netzwerkbildung und vertrauensvollen Erfahrungsaustausch bietet, erleichtert sie diesen eine konstruktive Führungsrolle bei der Bearbeitung der globalen Herausforderungen. Damit dies gelingen kann, darf sie sich jedoch nicht auf die engen nationalen Interessen ihrer Mitglieder beziehen, sondern muss auch die Entwicklungsperspektiven der übrigen Länder angemessen berücksichtigen. Daher bleibt eine enge Rückbindung der Entscheidungsprozesse der G20 an die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen notwendig.

Fazit

Die Geschichte der Vereinten Nationen und die Politikfelder Entwicklung und Umwelt sind eng miteinander verbunden. Die VN, ursprünglich gegründet von 51 Staaten, bildeten ein wichtiges Forum für die Unabhängigkeitswerdung vieler ehemaliger Kolonien aus Afrika und Asien, welche ihrerseits organisiert in der Gruppe der G-77 Unterstützung für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung einforderten und damit auch die starke entwicklungspolitische Ausrichtung der Weltorganisation prägten. 65 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen besteht nach wie vor Bedarf an Entwicklungspolitik. Allerdings ist heute offensichtlich, dass es nicht ausschließlich darum geht, Entwicklungspotenziale in Entwicklungsländern zu stärken. Entwicklungspolitik zielt auch darauf ab, ärmere Länder in die Lage zu versetzen, gleichberechtigt an *Global Governance*-Prozessen teilzuhaben. Und es gilt, Weltprobleme wie die Erderwärmung, die Ausbreitung von Infektionskrankheiten, aber auch Hunger und Armut zusammen in Angriff zu nehmen, da eine Lösung nur durch ein gemeinsames Vorgehen von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern unter Mitarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren möglich ist.

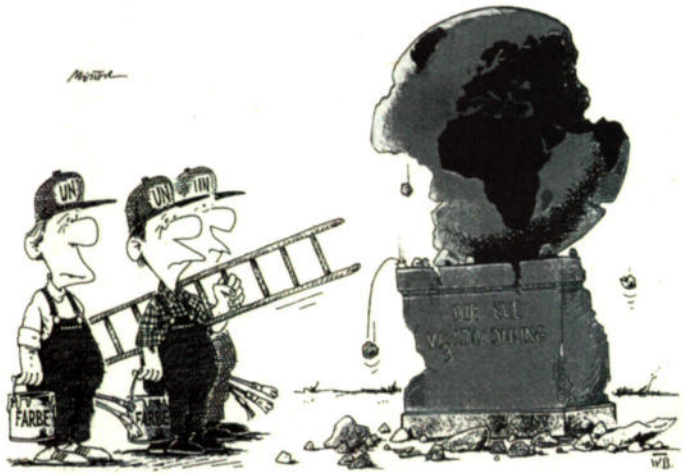
Als Grundpfeiler der Global *Governance*-Architektur besitzen die VN prinzipiell besondere Voraussetzungen und Vorzüge, um an diesem Dreiklang entwicklungspolitischer Aufgaben mitzuwirken. Ihre institutionellen Reformerfordernisse, die prekäre Finanzierungsbasis und der Mangel an politischem Willen auf Seiten der Mitgliedstaaten beeinträchtigen allerdings ihren Beitrag. Damit dieser wirkungsvoller sein kann, ist eine stärkere Unterstützung durch die Mitgliedstaaten unumgänglich.

Burkhard Mohr / Baaske Cartoons

Sven Bernhard Gareis

Reform und Perspektiven der Weltorganisation

Der Wunschtraum einer alle Menschen vereinenden „Weltregierung" bleibt trotz herber Rückschläge in den Köpfen der „Weltbevölkerung" verhaftet. Doch dazu sind Reformen unumgänglich.



Gerhard Mester / Baaske Cartoons

Seit ihrer Gründung 1945 haben sich die Vereinten Nationen beständig weiterentwickelt und erneuert. In die mehr als sechseinhalb Jahrzehnte ihrer Existenz fielen so epochale Entwicklungen wie der Ost-West-Konflikt, die Dekolonisation und die Nord-Süd-Problematik. Dem Ende der bipolaren Ordnung schließlich folgte ein rasantes Zusammenwachsen der Welt unter den Vorzeichen der Globalisierung mit vielen Chancen, aber auch neuen und ungewohnten Risiken: So sind die gravierenden Entwicklungsdefizite und fehlenden Lebensperspektiven in weiten Teilen Afrikas und Asiens mit ursächlich für zahlreiche, zumeist innerstaatliche Konflikte und Kriege, die zu regionaler Destabilisierung führen und sich über Flucht und Migration weltweit auswirken können. Das voranschreitende wirtschaftliche Wachstum in den etablierten Industriestaaten sowie in Schwellenländern wie China, Indien und Brasilien verstärkt den Ressourcenverbrauch sowie die Zerstörung von Umwelt und den Klimawandel. Der internationale Terrorismus und die Bedrohung der Menschheit durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von Diktatoren und nichtdemokratischen Regimen erfordern neue Formen internationaler Zusammenarbeit.

Anpassungsbemühungen: Die Vereinten Nationen haben in jeder dieser Phasen der internationalen Entwicklung auf die neuen Herausforderungen mit der Anpassung ihrer Strukturen, Organe und Arbeitsweisen reagiert – wobei diese Veränderungen lange Zeit freilich vorrangig im quantitativen Wachstum der Organisation bestanden. Diese konnte nicht nur ihre Mitgliederzahl von 51 auf 192 (Stand März 2011) fast vervierfachen, sondern entwickelte sich durch die Schaffung immer neuer Organe, Gremien, Einrichtungen und Programme zu einem umfassenden, zugleich jedoch vielfach fragmentierten und schwer überschaubaren Organisationsgebilde, dessen Steuerung und Koordination immer schwieriger wird.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts legten die VN insgesamt, vor allem aber ihr Sicherheitsrat, eine bis dahin ungekannte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit an den Tag. Seither fordern die Mitgliedstaaten, die jeweiligen Generalsekretäre sowie formelle und informelle Arbeitsgruppen immer wieder substanzielle Reformen, um die Organisation den Herausforderungen einer globalisierten Weltgesellschaft anzupassen.

Hemmnisse durch Partikularinteressen: Um die Frage, wie die vielfältigen strukturellen und operativen Defizite der Weltorganisation zu überwinden seien, läuft seitdem eine kontroverse Debatte, in der sich zwei Hauptströmungen ausmachen lassen: Vor allem die in der „Gruppe der 77" bzw. in der „Blockfreien-Bewegung" *(non-aligned movement,* NAM) organisierten Entwicklungs- und Schwellenländer drängen auf bessere Partizipationsmöglichkeiten in allen wesentlichen Entscheidungsprozessen der Organisation, insbesondere im Sicherheitsrat, aber auch in den durch die Industriestaaten dominierten Institutionen IWF und Weltbank. Auf der anderen Seite mahnen die reichen Staaten des Nordens, voran die USA, eine deutlich verschlankte, transparentere und kostengünstigere Organisation an, um so Effizienz und Effektivität zu verbessern. Die Schlagworte „Partizipation" und „Effektivität" stehen so für zwei sich faktisch ausschließende Ansätze – was die Suche nach Wegen für eine systematische und grundlegende Erneuerung der Vereinten Nationen maßgeblich verhindert.

Statt nach dem organisatorischen Rahmen für eine neue Balance zwischen staatlicher Souveränität und kollektiven Steuerungsmechanismen zu suchen, ein neues Verhältnis von Macht und Recht anzustreben oder *Global Governance*-Prozesse mit den unterschiedlichsten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Netzwerken neu zu gestalten, verlaufen die Reformdebatte wie auch die Reformpraxis in den VN vorrangig entlang partikularer Interessen einzelner oder Gruppen von Staaten. Anders als 1945, als eine sehr viel kleinere Staatengemeinschaft unter dem Eindruck zweier Weltkriege (und auch damals nur widerwillig) für die Schaffung einer souveränitätsbegrenzenden Organisation stimmte, ist ein konstitutiver Moment für die Neuorientierung der Vereinten Nationen bislang ausgeblieben. Die Bedrohungen und Herausforderungen der globalisierten Welt erscheinen den Regierungen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten immer noch als zu abstrakt und zu verschiedenartig, um den Handlungsdruck auszulösen, der für grundlegende Erneuerungen

nötig ist. Die Reform der Vereinten Nationen gestaltet sich so als ein langwieriger und schwieriger, aber immerhin als ein fortdauernder Prozess, der neben Rückschlägen und Stillständen doch immer wieder auch zu Fortschritten führt.

Reformansätze und ihre Erfolgsaussichten

Blickt man systematisch auf die Reformmöglichkeiten in den Vereinten Nationen, so lassen sich drei Kategorien von Reformansätzen mit jeweils unterschiedlichen Realisierungswegen und -chancen identifizieren:

- Effizienzsteigerung: Diesbezügliche Reformen zielen beispielsweise auf eine bessere Leistungsfähigkeit sowie auf eine nachhaltigere Ressourcenverwendung und Wirkung in den bestehenden Aufgabenbereichen der VN. Beispiele hierfür sind etwa die Optimierung von administrativen Vorgängen, Planungsverfahren oder Budgetierungsrichtlinien.
- Institutionelle Reformen: Diese zielen auf einen institutionellen Neuzuschnitt bzw. die Anpassung von Organen und Gremien an die neuen Herausforderungen und veränderten Weltlagen, beispielsweise durch eine Reform des Sicherheitsrates.
- Grundsätzliche Umgestaltung: Damit verbunden wäre die fundamentale Umgestaltung der Prinzipien der Vereinten Nationen, etwa eine stärkere Supranationalisierung der Organisation, durch welche den Staaten weitere Souveränitätsrechte entzogen und zusätzliche Entscheidungskompetenzen auf der Ebene der Vereinten Nationen angesiedelt würden.

Beim Blick auf die Möglichkeiten, solche Reformen und Erneuerungen zu realisieren, ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den Befugnissen, welche die Charta dem Generalsekretär einräumt, und der Verantwortung, die den Mitgliedstaaten zukommt. So hat der Generalsekretär als höchster Verwaltungsbeamter der VN (Art. 97 der Charta) eigene Zuständigkeiten etwa in der Personalpolitik oder in der Organisation der Arbeitsabläufe innerhalb des Sekretariats, ist dabei aber an das ihm von der Generalversammlung zugestandene Planstellen- und Finanzbudget gebunden. Im Wesentlichen bleiben so die eigenständigen Handlungsspielräume des Generalsekretärs auf Maßnahmen zur Effizienzsteigerung innerhalb seiner Behörde beschränkt.

Alle darüber hinausgehenden Schritte, insbesondere solche mit finanziellen Auswirkungen, bedürfen der Entscheidung durch die Mitgliedstaaten in der Generalversammlung. Hierbei ist wiederum zu unterscheiden zwischen Reformschritten ohne eine Änderung der VN-Charta und solchen, die eine Veränderung des Charta-Textes erfordern. Während erstere (wie etwa die Schaffung von Nebenorganen) durch eine einfache Entscheidung in der Generalversammlung herbeigeführt werden können, sind für eine Änderung der Charta hohe Hürden zu nehmen. Artikel 108 und 109 der Charta schreiben die entsprechenden Verfahren vor:

Demnach muss zunächst für jedwede Veränderung eine Zwei-Drittelmehrheit der Generalversammlung (mit Stand März 2011 also 128 Staaten) eine Textänderung beschließen. Da in der Generalversammlung das Prinzip „Ein Staat – eine Stimme" gilt, haben die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates hier kein Veto. Allerdings muss der neue Charta-Text danach von wiederum zwei Dritteln der Mitgliedstaaten ratifiziert werden, und zwar diesmal unter Einschluss der „Großen Fünf". Da es in diesem Verfahren keine Enthaltung gibt, kann jedes einzelne der ständigen Mitglieder durch die schlichte Nichtratifikation der neuen Charta eine Reform verhindern. Angesichts dieser Anforderungen verwundert es nicht, dass der Text der Charta, abgesehen von der 1963 beschlossenen Erhöhung der Zahl nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrates von sechs auf zehn sowie der zweimaligen Anpassung der Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialrates auf nunmehr 54 Staaten, seit 1945 unverändert geblieben ist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Reformansätze auch anders typologisieren, nämlich nach dem Grad ihrer Realisierungswahrscheinlichkeit bzw. der Schnelligkeit ihrer Umsetzung:

- Maßnahmen, die der Generalsekretär selbst treffen kann, gehen in der Regel zügig vonstatten. So wurden interne Verwaltungsreformen unter den verschiedenen Generalsekretären, vor allem unter Kofi Annan und Ban Ki-moon, immer wieder rasch umgesetzt.
- Entscheidungen in der Generalversammlung können ebenfalls schnell getroffen werden (wie etwa die Schaffung des Amtes für Interne Aufsichtsdienste 1995, die Einrichtung der Position des stellvertretenden Generalsekretärs 1997, die Etablierung des Menschenrechtsrates oder der Kommission für Friedenskonsolidierung 2005/06). In der Regel jedoch erfordern sie Zeit oder kommen nicht zustande. So harren viele der immer wieder geforderten modernen Managementstrukturen, Finanzierungsmechanismen und Personalmodelle weiterhin der Zustimmung der Mitgliedstaaten.
- Entscheidungen, die mit Änderungen der Charta verbunden sind, gestalten sich angesichts der genannten Hürden besonders schwierig. Sie bilden bislang seltene Ausnahmen.

Der bisherige Reformprozess hat sich daher vornehmlich in kleinen Schritten vollzogen und blieb auf Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Generalsekretärs und der Generalversammlung beschränkt. Ambitionierte Vorhaben wie die Reform des Sicherheitsrates liegen dagegen weiter auf Eis.

Bisher vollzogene Reformschritte

Allerdings haben auch die kleinen Schritte über die Zeit zu durchaus merklichen Veränderungen geführt. So wird seit der „Agenda für den Frieden" 1992 und dem „Brahimi-Report" 2000 das für die Friedenssicherung zuständige *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) immer wieder ausgebaut und um Führungsstrukturen im militärischen und zivilen Bereich ergänzt. Auch die Größe und Effizienz des Apparates der Vereinten Nationen, der mit seinen rund 30 000 Bediensteten aus mehr als 170 Ländern in Sekretariat und Spezialorganen eine einzigartige internationale Behörde bildet, stellt ein Dauerthema auf der Reformagenda dar. Insbesondere auf Druck der USA wurden in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten nicht nur die Personalumfänge deutlich reduziert; bereits unter Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali (Amtszeit 1992 bis 1996) und dann vor allem

Wichtige Reforminitiativen seit den 1990er Jahren

Jahr	Titel des Dokuments	Gegenstand	Autor
1992	Eine Agenda für den Frieden	Bericht des Generalsekretärs mit Bestandsaufnahme und konzeptioneller Erfassung der neuen Aufgaben der VN in der Friedenssicherung	Boutros Boutros-Ghali
1994	Eine Agenda für Entwicklung	Bericht des Generalsekretärs mit Vorstellung eines Rahmenkonzepts und von Umsetzungsvorschlägen für eine bessere wirtschaftliche und soziale Entwicklung	Boutros Boutros-Ghali
1997	Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm	Bericht des Generalsekretärs mit Reformvorschlägen für die Arbeitsverfahren der Vereinten Nationen	Kofi Annan
2000	Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht)	Bilanz und Evaluation der VN-Friedensmissionen sowie weitreichende Reformempfehlungen	Lakhdar Brahimi und Expertengruppe
2000	Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert (Millenniums-Bericht)	Bericht des Generalsekretärs über die Aufgaben der VN und die Wege zu ihrer Bewältigung im 21. Jahrhundert	Kofi Annan
2004	Eine sicherere Welt – unsere gemeinsame Verantwortung	Bestandsaufnahme und Analyse globaler Herausforderungen und Reformvorschläge für die VN	Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel
2005	In die Entwicklung investieren	Programm zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele	Jeffrey Sachs und Expertengruppe
2005	In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle	Bericht des Generalsekretärs zur Vorbereitung des Weltgipfels mit Vorschlägen für institutionelle und prozedurale Reformen	Kofi Annan
2005	Ergebnis des Weltgipfels 2005	Abschlussdokument des Treffens der Staats- und Regierungschefs mit Entscheidungen und Absichtserklärungen für die Reform der VN	Generalversammlung
2006	In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken	Bericht des Generalsekretärs	Kofi Annan
2006	Einheit in der Aktion (Delivering as one)	Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt	Expertengruppe

unter dessen Nachfolger Kofi Annan (Amtszeit 1997-2006) wurden tiefgreifende Strukturreformen vorgenommen sowie neue Steuerungselemente eingeführt. So wurde schon 1994 ein Amt für Interne Aufsichtsdienste *(Office of Internal Oversight Services,* OIOS) geschaffen, eine Art interner Rechnungshof der VN, der die verschiedenen VN-Einrichtungen kontrolliert und sie berät, wie sie ihre Strukturen und Abläufe verbessern können. Auf der Grundlage seines Berichts „Erneuerung der Vereinten Nationen – Ein Reformprogramm" ordnete Kofi Annan 1997 die vielfältigen Programme, Fonds und Spezialorgane der Vereinten Nationen fünf Kernaufgaben zu: Für die vier Kernbereiche „Frieden und Sicherheit", „Wirtschaft und Soziales", „Humanitäre Angelegenheiten" und „Entwicklung" wurden so genannte Exekutivausschüsse gebildet, die Menschenrechte als fünfter Kernbereich wurden als Querschnittsaufgabe definiert, die in den vier anderen Bereichen mit verankert ist. Eine *Senior Management Group* unterstützt den Generalsekretär bei der Steuerung des komplexen Apparates, dessen interne Zusammenarbeit sich ständig weiter verbessert. Andererseits wachen die Mitgliedstaaten peinlich darüber, dass dem Generalsekretär keine eigenständigen Machtbefugnisse zuwachsen – entsprechende Projekte wie etwa eine im Sekretariat angesiedelte Strategische Informations- und Analyseeinheit für die Friedenssicherung oder moderne Kommunikations- und Management-Tools wurden nicht bewilligt.

REUTERS / Peter Morgan

Ab den 1990er Jahren setzen sich zwei Generalsekretäre für Reformen ein: Kofi Annan (li.) und sein Vorgänger Boutros Boutros-Ghali beim Amtswechsel 1996 ...

Ehrgeizige Ziele: Die bislang einzige umfassende Reforminitiative startete Kofi Annan im Vorfeld des Weltgipfels zum 60. Jubiläum der Vereinten Nationen. Bereits Ende 2003 hatte er eine aus sechzehn internationalen Experten bestehende „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel" beauftragt, globale Probleme zu analysieren sowie Vorschläge zu formulieren, wie die VN und die internationale Gemeinschaft diesen Herausforderungen entgegentreten sollten. Ende 2004 legte die Gruppe ihren Bericht „Eine sicherere Welt – unsere geteilte Verantwortung" vor. Darauf aufbauend schlug der Generalsekretär dann den Mitgliedstaaten vor, überholte Strukturen und Organe wie den suspendierten Treuhandrat, den inaktiven Generalstabsausschuss oder die völlig diskreditierte Menschenrechtskommission abzuschaffen und neue, auf die gewandelten Erfordernisse zugeschnittene Institutionen wie einen permanenten Menschenrechtsrat oder eine Kommission zur Friedenskonsolidierung einzurichten.

Insgesamt hatte der VN-Generalsekretär in seinem Bericht „In größerer Freiheit" ein ebenso ehrgeiziges wie umfassendes Programm erarbeitet, um die in die Jahre gekommene Weltorganisation in konzeptioneller, institutioneller und instrumenteller Hinsicht zu modernisieren. Seinen Vorstellungen nach sollte eine grundlegend erneuerte Organisation die Staatengemeinschaft in ihren Bemühungen unterstützen, die strukturellen, in Unterentwicklung und Armut begründeten Ursachen von Kriegen, Gewalt und Terrorismus nachhaltig zu beseitigen. Mit seiner Forderung nach einem menschlichen Leben in Würde und in Freiheit von Not und Furcht vertrat er ein umfassendes Konzept von menschlicher Sicherheit. Nach den Vorstellungen des Generalsekretärs sollten sich die Vereinten Nationen so von einem auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege ausgerichtetem System kollektiver Sicherheit zu einem internationalen Sicherheitssystem entwickeln, dessen Augenmerk auf dem Los von Individuen, sozialen Gruppen und Völkern liegt.

REUTERS/STR New

... während die Staatschefs der VN-Mitgliedsländer eher auf das Beharrungsprinzip setzen. „Familienphoto" anlässlich des Weltgipfels zum 60-jährigen Jubiläum der VN am 14. September 2005 in New York.

Ausbremsung durch Vorbehalte: Allerdings zeigte sich, dass die Mitgliedstaaten nicht wirklich bereit waren, dem ehrgeizigen Reformkurs des Generalsekretärs zu folgen. Ein für den Jubiläumsgipfel am 16. September 2005 formuliertes Abschlussdokument, das neben diesen konkreten Reformschritten auch neue Akzentuierungen auf Gebieten wie Entwicklung oder Abrüstung vorsah, wurde noch unmittelbar vor Beginn der Konferenz durch ein weitaus unverbindlicheres Papier ersetzt. Konkrete Selbstverpflichtungen bezüglich der Entwicklungsziele blieben zugunsten unverbindlicher Absichtserklärungen auf der Strecke, ebenso wie weite Teile der Vorschläge zu Abrüstung und Rüstungskontrolle. Selbst bei der überfälligen Modernisierung der Managementstrukturen und Arbeitsmechanismen innerhalb des Sekretariats wollten die Mitgliedstaaten dem Generalsekretär ihrer Organisation keinen eigenen Handlungsspielraum geben.

Immerhin wurden die Kommission für Friedenskonsolidierung und der Menschenrechtsrat geschaffen, wenn auch mit Abstrichen am ursprünglichen Konzept und wieder strikter Kontrolle durch die Staaten unterworfen. Auch sind erstmals seit Jahrzehnten Entscheidungen mit Folgen für die nur schwer zu ändernde Charta der Vereinten Nationen getroffen worden: So entfallen künftig mit Kapitel XII die Bestimmungen über das Treuhandsystem, und mit Kapitel XIII über den Treuhandrat wird eines der sechs Hauptorgane der Organisation abgeschafft. Zudem werden die seit langem obsoleten Feindstaatenklauseln der Artikel 53 und 107 gestrichen, die sich in der Gründungsphase der Vereinten Nationen gegen das Deutsche Reich und seine Kriegsverbündeten gerichtet hatten. Allerdings sind diese Änderungen eher redaktioneller Natur, die Charta wird hier nur einer seit langem bestehenden Realität angepasst. Die großen Themen wie die Reform des Sicherheitsrates wurden dagegen vertagt. Die Gipfelergebnisse von 2005 reihen sich damit in den bisherigen Reformprozess der kleinen Schritte ein. Angesichts der Hürden einer Charta-Reform werden wohl auch die bereits beschlossenen redaktionellen Veränderungen erst in einigen Jahren in einem dann an substanziellen Stellen veränderten Text wirksam werden.

Tauziehen um die Reform des Sicherheitsrates

Wenig Aussichten auf eine baldige Realisierung hat das in jeder Hinsicht wichtigste und schwierigste Reformprojekt, das des Sicherheitsrates. Zwar gilt es unter den allermeisten Mitgliedstaaten als konsensfähig, dass Zusammensetzung und Arbeitsweisen dieses mächtigsten Hauptorgans die weltpolitischen Machtkonstellationen zum Ende des Zweiten Weltkrieges widerspiegeln und damit reichlich anachronistisch sowie dringend reformbedürftig sind. Auch ist klar, was durch die Reform bezweckt werden soll: Die Repräsentativität soll erhöht werden, indem die insbesondere bei den ständigen Sitzen ins Auge springende Benachteiligung von so wichtigen Weltregionen wie Lateinamerika, Afrika und Asien beseitigt wird. Dadurch sollen zugleich die Entscheidungen des Sicherheitsrates eine größere Legitimität gewinnen sowie die Chance erhöht werden, dass die Entscheidungen von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Insgesamt besteht Einvernehmen auch darüber, dass die Sicherheitsratsreform eine Art Lackmustest für die Reformfähigkeit der Organisation insgesamt ist, weil in ihr alle wesentlichen Schwierigkeiten und Hindernisse struktureller Reformen in den VN quasi wie im Brennglas konzentriert sind. Über die Art und Weise allerdings, wie diese „Mutter aller Reformen" gestaltet werden kann, zeichnet sich auch fast 20 Jahre nach der Initiative Indiens, das Thema auf die Agenda der VN zu setzen, kein Konsens ab.

In der seit 1993 tagenden *open-ended working group* der Generalversammlung wurden alle wichtigen Argumente ausgetauscht und gewogen; mehr als 140 Staaten haben dort ihre mehr oder minder konstruktiven Vorschläge zur künftigen Größe und Zusammensetzung sowie zu Entscheidungsstrukturen und Arbeitsweisen eingereicht. Bereits recht früh zeichnete sich dabei allerdings ab, dass Staaten, die von einer Reform voraussichtlich nicht profitieren würden, Vorschläge unterbreiteten, die eher auf den Erhalt des Status quo angelegt waren als auf Reformen, durch die mögliche Konkurrenten begünstigt würden. Auch war von vorneherein klar, dass die ständigen Mitglieder ihr Veto-Privileg weder aufgeben noch mit weiteren Mächten teilen würden.

Vorschläge: Aus dieser bis heute tagenden Arbeitsgruppe ging 1997 ein nach ihrem damaligen Vorsitzenden Razali Ismail (Malaysia) benanntes Papier hervor. Mit seinen Vorschlägen, die Zahl ständiger wie nichtständiger Mitglieder zu erweitern, ohne ihnen ein Vetorecht einzuräumen, bildete es eine Art Blaupause für die nachfolgenden Reformvorschläge, wird aber von den Gegnern einer Erweiterung der Zahl ständiger Sitze heftig bekämpft. Auch die oben bereits erwähnte Hochrangige Gruppe konnte sich auf keine gemeinsame Empfehlung festlegen und stellte zwei Modelle vor: Modell A, das die Erweiterung um sechs ständige Mitglieder (je zwei aus Afrika und Asien, je eines aus Europa und Lateinamerika) sowie drei zusätzliche nichtständige Sitze vorsieht, sowie Modell B, das acht semi-permanente Sitze (je zwei für Afrika, Asien, Europa und Lateinamerika) für eine Amtszeit von vier Jahren und die Möglichkeit der Wiederwahl sowie einen weiteren nichtständigen Sitz für Afrika vorschlägt. Diese Debatten mündeten im Sommer 2005 in drei Resolutionsentwürfe:

- Die „Gruppe der 4" (G4: Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) sowie 23 weitere Staaten übernahmen die Vorschläge des Modells A und verzichteten auf die Ausübung eines Vetorechts bis zu einer Überprüfung dieser Frage nach 15 Jahren.
- Die aus 12 Staaten bestehende Gruppe „Vereint für den Konsens" um regionale Konkurrenten der G4-Staaten wie Italien, Argentinien und Pakistan verlangte die Einrichtung von zehn weiteren nichtständigen Sitzen.
- Eine Gruppe von 43 afrikanischen Staaten wollte ganz ähnlich wie in Modell A die Zahl der ständigen Mitglieder auf elf und die der Nichtständigen auf 15 erhöhen. Allerdings bestanden die afrikanischen Staaten auf einer Gleichbehandlung der ständigen Mitglieder in der Veto-Frage nach dem Prinzip „alle oder keiner".

Fehlende Mehrheiten: Die drei Vorschläge wurde auf der 59. Generalversammlung nicht zur Abstimmung gestellt, weil sich für keinen eine Zwei-Drittel-Mehrheit abzeichnete. Zwar hat der Entwurf der G4-Initiative alle Chancen, eine wichtige Referenzgröße auch für die künftige Reformdiskussion zu sein, weil er bislang die sicherlich schlüssigste und den Erfordernissen angemessenste Alternative darstellt. Mit der Größe des Rates und den unterschiedlichen Gewichten der Mitgliedstaaten entspricht er den Anforderungen an die Arbeitsweisen und die Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrats in wohl bestmöglicher Weise. Eine Realisierung des afrikanischen Entwurfs dagegen würde mit der Ausweitung des Vetorechts die Effizienz und Effektivität des Rates nachhaltig gefährden – was auch jenseits der Eitelkeiten der Großen Fünf seine völlige Aussichtslosigkeit begründet. Der Vorstoß Italiens und seiner Partner wiederum würde einen Dauerwahlkampf um die nichtständigen Sitze in die Regionalgruppen hineintragen, der sich kaum vorteilhaft auf die Arbeit und Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auswirken dürfte. Außerdem brächte er wohl eher alle Nachteile eines vergrößerten Gremiums mit sich, ohne diesen die Vorteile substanziell verbesserter Mitwirkungsmöglichkeiten durch eine repräsentative Auswahl von Staaten gegenüberzustellen.

Nach dem vorläufigen Scheitern dieser wichtigsten Reforminitiative haben die Mitgliedstaaten seit 2008 Verhandlungen in einem „informellen Plenum" aufgenommen, um doch noch Bewegung in die festgefahrene Diskussion zu bringen. Auf der Grundlage eines vom Vorsitzenden dieses informellen Plenums, dem afghanischen VN-Botschafter Zahir Tanin, 2010 vorgelegten Textentwurfs können die Staaten ihre Vorstellungen und Änderungswünsche zu den fünf wesentlichen Themenfeldern der Reform einbringen: Mitgliedschaftskategorien, Vetorecht, regionale Vertretung, Zahl der Mitglieder und Arbeitsverfahren sowie das Verhältnis zur Generalversammlung.

Die Reformdiskussion wird also weitergehen, und ihr Ausgang ist schwer vorauszusagen. Angesichts des verbreiteten Widerstandes vieler Staaten gegen neue ständige Sitze, der Uneinigkeit über die in Frage kommenden Kandidaten sowie des wenig ausgeprägten Enthusiasmus der etablierten Großen Fünf könnte sich eine auf Modell A basierende Lösung als zunehmend unerreichbar erweisen. Dann könnte die allenfalls zweitbeste Lösung, die Schaffung nichtständiger Sitze mit der Möglichkeit der unbegrenzten Wiederwahl, als Verbesserung zum Status quo angesehen werden. In jedem Fall müssen die Mitgliedstaaten viel Flexibilität aufbringen, um die zwischen ihnen bestehenden Meinungsverschiedenheiten zu überbrücken und die für die Zukunftsfähigkeit der Organisation so wichtige Reform voranzubringen. Die Lösung dieser Frage erscheint umso dringlicher, je problematischer sich die Legitimation militärischer Gewaltanwendung gestaltet.

Die Außenminister der „G4" demonstrieren 2010 in New York Geschlossenheit: (v. l. n. r.) Guido Westerwelle, Celso Amorim, Katsuya Okada und S.M. Krishna.

picture alliance / dpa / Hannibal Hanschke

Neue völkerrechtliche Normen?

Der von den USA im Frühjahr 2003 geführte Krieg gegen den Irak stellte einen fundamentalen Einschnitt in die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte Völkerrechtsordnung dar. Begründet wurde dieser Feldzug vor allem mit einem Recht auf präemptive (vorausgreifende) Selbstverteidigung, also zur Abwendung eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs seitens des Iraks. Doch so unhaltbar und konstruiert sich die US-Position im Lichte späterer Untersuchungen und Erkenntnisse erwies, so wichtig erscheint die zugrundeliegende Frage nach den Umständen, unter denen Staaten Gewalt anwenden dürfen.

Die Charta erlaubt nur zwei Ausnahmen vom Allgemeinen Gewaltverbot: im Falle von Maßnahmen durch den Sicherheitsrat und zur Selbstverteidigung. Das Völkergewohnheitsrecht verlangt in letzterem Falle nicht, dass ein Staat einen möglicherweise schwerwiegenden Angriff hinnehmen muss, sondern erlaubt eine vorgezogene Selbstverteidigung (Präemption), wenn eine Aggression unmittelbar bevorsteht und diplomatische Mittel zu ihrer Abwendung nicht verfügbar sind.

Verboten sind allerdings Präventivschläge, die sich gegen nur abstrakte Gefahren wie die Entwicklung eines Waffenprogramms richten. Doch wo liegen in einer dicht vernetzten und hoch technologisierten Welt die Grenzen zwischen einer latenten und einer manifesten, unmittelbaren Bedrohung? Das herrschende Völkerrecht und auch die Hochrangige Gruppe sind in dieser Frage einhellig der Auffassung, dass neue Ausnahmetatbestände vom Allgemeinen Gewaltverbot nicht erforderlich sind und dass die Entscheidungskompetenz gerade für den vorgezogenen Einsatz von Gewalt regelmäßig beim Sicherheitsrat liegt. Dazu muss er aber auch entscheidungs- und handlungsfähig bleiben und darf sich nicht entlang partikularer Interessen der ständigen Mitglieder blockieren.

Diesem Erfordernis indes haben die USA einen schlechten Dienst erwiesen, als sie 2002/03 zunächst den sachlich völlig unbegründeten Versuch unternahmen, sich ihr militärisches Vorgehen gegen den Irak als vorgezogene Verteidigungsmaßnahme durch den Sicherheitsrat mandatieren zu lassen. Als dieser mit der Resolution 1441 vom 8. November 2002 dem Irak nur „ernste Konsequenzen" androhte und nicht explizit militärische Gewalt legitimierte, verstießen die USA gegen das Völkerrecht, indem sie dennoch angriffen.

Drastischer noch als bei der Selbstverteidigung stellt sich die Frage nach zulässiger Gewaltanwendung, wenn es um innerstaatliche Probleme wie massive Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord geht. 1994 fielen in Ruanda hunderttausende Menschen einem Genozid zum Opfer, 1995 kam es in Srebrenica zum größten Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg, 1999 war die unterschiedliche Bewertung der Vorgänge im Kosovo durch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einer der Gründe für den nicht völkerrechtskonformen Luftkrieg der NATO gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien.

Eine auf Initiative von Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) erarbeitete mit Blick auf diese Tragödien das Konzept einer Schutzverantwortung gegen solche umfangreichen Menschenrechtsverletzungen. Diese *responsibility to protect* liegt demnach zunächst bei den souveränen Staaten, die bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft erwarten dürfen. Sollten Staaten dazu aber nicht in der Lage oder nicht willens sein, soll die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergehen. Für das Einschreiten gegen schwerwiegende innerstaatliche Gewaltakte postuliert die ICISS ebenfalls den Vorrang des Sicherheitsrates, lässt aber auch die Möglichkeit anklingen, diese Verantwortung bei Vorliegen bestimmter Kriterien auch ohne ein Sicherheitsratsmandat durch Staaten oder Organisationen wahrnehmen zu lassen.

Das Bekenntnis zur *responsibility to protect* wurde 2005 in das Ergebnisdokument des Weltgipfels aufgenommen, allerdings nur für Fälle von Völkermord, Kriegsverbrechen, Verfolgung ethnischer „Minderheiten" und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie unter engster Bindung an die Vorschriften des Kapitels VII der Charta. Damit kommt wiederum dem Sicherheitsrat die entscheidende Rolle zu, die er allerdings auch schon vor dem Weltgipfel innehatte. Dennoch ist der Kritik, mit dem Bekenntnis zur Schutzverantwortung sei nicht viel Neues im Völkerrecht verankert worden, entgegenzuhalten, dass die Versammlung der Staats- und Regierungschefs explizit akzeptiert hat, dass der Umgang eines Staates mit seinen Menschen keine ausschließlich innere Angelegenheit mehr ist. Staatliche Souveränität ist damit nicht länger eine Lizenz zum Töten, wie es der ICISS-Vorsitzende, der Australier Gareth Evans, ausgedrückt hat. Die weitere Entwicklung einer internationalen Schutzverantwortung als „entstehender Norm" wird daher zu beobachten bleiben.

Gibt es Alternativen zu den Vereinten Nationen?

Die oft langwierigen Entscheidungsprozesse des Sicherheitsrates, vor allem aber die Abhängigkeit von Ländern wie China und Russland bei seinen Entscheidungen, haben in westlichen Ländern, insbesondere in den USA, zu einem Nachdenken über Alternativen zu den Vereinten Nationen geführt. Wenn – so die zugrundeliegende Annahme – die Demokratie die zumindest tendenziell friedlichste und menschenwürdigste Staatsform darstellt, sollte ihren Vertretern auch eine eigenständige Legitimation für die Ergreifung friedenssichernder Maßnahmen bis hin zur militärischen Intervention zukommen. Seit der Jahrhundertwende werden in amerikanischen Intellektuellenkreisen und *think tanks* Vorstellungen von einer „Liga der Demokratien" propagiert. Nach Ansicht ihrer Befürworter ist sie eine bessere Alternative zu den Vereinten Na-

Monika Graff / Getty Images

New York 2011: Nicht nur die Institution, sondern auch ihr Hauptquartier muss renoviert werden. Doch auch wenn die Architektur bröckelt, so hat sich die Institution doch in Krisen bewährt.

Die Architektur eines Traumes

Ganz im Osten von Manhattan, wo der East River das geschäftige Herz New Yorks von den äußeren Stadtbezirken trennt, führt eine Fußgänger-Brücke über die 42. Straße, die die Insel sechsspurig von West nach Ost durchschneidet. Die Brücke ist eine Aussichtsplattform erster Güte. [...] [W]enn man sich in Richtung Osten umdreht, hat man einen gänzlich unverstellten Blick auf das Hauptquartier der UN. Es ist eine der wenigen Perspektiven, aus denen der Betrachter noch etwas ahnen kann vom Idealismus, von der Hoffnung, die Menschen in aller Welt einmal mit dem 60 Jahre alten Bau verbunden haben.

Die schlanke Silhouette des 39 Stockwerke hohen Hauses durchschneidet scharf und kühn den Himmel über New York. In seiner Glasfassade spiegeln sich nichts als das Wasser des East River und das Himmelslicht. Nichts erinnert an das Chaos und das Gewimmel der Stadt. Alles scheint wohlgeordnet und friedlich – eben so, wie die Gründer der UN sich die Welt der Zukunft vorgestellt hatten. Doch wer den visionären Bau vom Pflaster der First Avenue aus betrachtet, bekommt einen nüchterneren Eindruck.

Denn die Vereinten Nationen, das ist derzeit eine Baustelle – und wird es auf lange Sicht bleiben. Man darf das durchaus metaphorisch sehen.

Seit einigen Monaten ist das Gelände durch eine riesige, dreistöckige Baubaracke verschandelt. Es ist das Ausweichquartier vieler der rund 5000 UN-Mitarbeiter, während drinnen saniert wird. „Bantanamo" haben einige von ihnen das fensterlose Monstrum genannt, frei nach dem Vornamen des derzeitigen Generalsekretärs Ban Ki-moon, der das Ganze abgesegnet hat. Aller Sarkasmus hilft nicht. Bis 2014, das ist der aktuelle Stand, werden sich die Arbeiten am Haus der Weltgemeinschaft hinziehen. Bis dahin heißt es, mit Dauerprovisorien zu leben. Und auch, wer darüber nörgelt, dürfte zustimmen: Die UN, wie sie heute aussehen, sind kein Zustand.

Denn aus der Nähe betrachtet ist der Gebäudekomplex heute alles andere als ein Glas und Stahl gewordener Menschheitstraum. Das Sekretariatsgebäude und die benachbarte, kühn geschwungene Behausung der Vollversammlung leiden an der typischen Krankheit moderner Architektur: Sie können nicht in Würde altern. Die Patina, die Prachtbauten früherer Epochen ziert und gleichsam adelt, bekommt ihnen gar nicht. Zu schweigen von den Details im Inneren. Die alten, mit Holz verkleideten Telefonzellen in jedem Stockwerk besitzen vielleicht noch einen gewissen nostalgischen Charme. Die Kunststoffböden, die winzigen, oft finsteren Büros sowie die abgewetzten Stahlrohr-und-Leder-Sessel in der Ambassador's Lounge wirken hingegen nur noch schäbig.

In der lichtdurchfluteten Lobby zur Vollversammlung mit ihren nierenförmigen Balkons haben Wasserschäden große braune Flecken an die Wände gemalt. Wer hier zuletzt als Tourist herumgeführt wurde, sah sogar die eindrucksvolle Sammlung moderner Kunst der UN beschädigt. Die Wandbilder von Fernand Léger, einer der Klassiker der Moderne, im Saal der Vollversammlung sind deutlich gezeichnet von jahrzehntelanger Nikotin-Beräucherung. [...] Die Errichtung des UN-Gebäudes war, wie die Vereinten Nationen selbst, von einer Utopie getrieben. Wortführer des internationalen Architekten-Komitees in den späten 40er Jahren war der Franzose Le Corbusier, der schon seit den frühen 20er Jahren für seine Vision einer radikal modernen „Ville Radieuse" geworben hatte – einer Stadt bestehend aus „kartesianischen Wolkenkratzern", wie er seinen genormten Hochhausentwurf nannte. Darin sah der Theoretiker die Prinzipien der Moderne perfekt verkörpert: Rationalität, Ordnung und den Triumph der Technik. [...] Der Zuschlag für die UN war für Corbusier gleich in zweierlei Hinsicht ein Traumjob. Die Mission der UN – die Erneuerung der Menschheit – deckte sich mit seinen Fantasien einer Stadt der Zukunft. Seine Architektur beruhte auf dem positivistischen Glauben an die Vernunft. Corbusier wollte die Welt von allem Unterbewussten, Finsteren, Triebhaften befreien, von allem, was nach Symbolen verlangt und von seiner Geschichte nicht loskommt. [...] Die Vereinten Nationen bestehen aus einem Ensemble aus funktionalen Bauten, durch weitläufige Grünflächen von einander getrennt; Bauten, die den Menschen frei machen sollen für die Kontemplation. Der moderne Mensch sollte sich laut Corbusier unbelastet vom Alltäglichen ganz der Reflexion über das Grundsätzliche hingeben können – dem Schicksal des Menschengeschlechts beispielsweise. [...] Lohnt es sich [...], das UN-Gebäude für zwei Milliarden Dollar zu renovieren? Nun, wenn die Architektur auch bröckelt, die Institution hat sich in mancher Krisensituation bewährt. [...]

So ist das alte Haus am East River zwar nicht die Schaltzentrale einer schöneren neuen Welt geworden. Aber es ist ein Denkmal für einen Menschheitstraum, der es verdient, weiter geträumt zu werden – auch wenn seine Verwirklichung in weiter Ferne bleibt.

Sebastian Moll, „Eine Utopie wird umgebaut", in: Frankfurter Rundschau vom 3. Februar 2011

tionen, deren Staatenmehrheit im Lichte dieser Betrachtung von teils äußerst fragwürdigen Regimen regiert wird. Auch eine „globale NATO" als Vertreterin der westlichen Sicherheitsinteressen taucht in der Debatte immer wieder auf. Seit der Weltwirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010 ist zudem die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) als Kern einer künftigen Weltordnungspolitik ins Spiel gekommen. Doch auch wenn sich gerade die letztere Gruppe als im Weltmaßstab ungleich repräsentativer darstellt als eine Interessengemeinschaft westlicher Industrienationen: Allen denkbaren Alternativen zu den Vereinten Nationen ist gemeinsam, dass sie das Machtgefälle zwischen Arm und Reich oder Stark und Schwach weiter zementieren und die in den Vereinten Nationen ohnedies schon stark ausgeprägte Legitimationsproblematik in Bezug auf Entscheidungen von globaler Tragweite zusätzlich verschärfen würden. Der aus dem Gründungskontext der VN erklärliche Geburtsfehler, fünf Mächte durch eine herausgehobene Position zu privilegieren, würde so nicht nur nicht behoben, sondern dahingehend verschärft, als dass diese neuen Formate nicht einmal eine formale Zustimmung des großen Rests der Welt vorsehen. Dem Anliegen einer auf multilateralem Ausgleich basierenden Weltordnung können diese Konzepte daher nicht entsprechen – und wollen dies wahrscheinlich auch gar nicht. Sie bleiben allerdings die Antwort auf die Frage schuldig, wie denn die übergroße Mehrheit der Staaten davon überzeugt werden soll, sich der Führung durch selbsternannte globale Eliten zu unterwerfen.

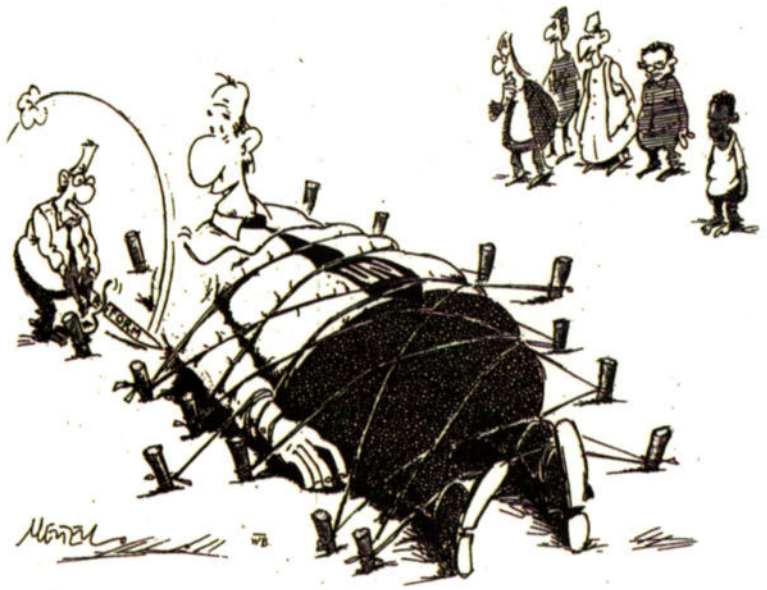
Perspektiven der Weltorganisation im 21. Jahrhundert

Die internationale Politik wird auch im 21. Jahrhundert maßgeblich von den Staaten beeinflusst, aber nicht von ihnen allein gestaltet. Längst haben angesichts der Unzulänglichkeiten rein zwischenstaatlicher Kooperationsprozesse bzw. klassischer internationaler Organisationen transnationale staatliche, nichtstaatliche bzw. zivilgesellschaftliche Netzwerke an Bedeutung gewonnen. Ihnen ein Forum zu geben und ihre Anstrengungen zu koordinieren könnte künftig neue Steuerungsmechanismen einer *global public policy* erfordern, in deren Mittelpunkt die Vereinten Nationen stehen.

Bislang dominiert beim Blick auf die Vereinten Nationen jedoch zunächst das Spannungsverhältnis zwischen den Zielen und Grundsätzen der Charta auf der einen und der politischen Realität auf der anderen Seite. Die wesentlichen Forderungen der Charta nach multilateraler Kooperation und kollektiven Mechanismen basieren auf Regeln, die in der Praxis der internationalen Politik immer wieder relativiert, verändert oder auch systematisch missachtet werden. Der Gleichheit aller Mitgliedstaaten steht ein ausgeprägtes Machtgefälle gegenüber, die Pflicht zur friedlichen Streiterledigung wird oft durchbrochen, und trotz des Allgemeinen Gewaltverbots nehmen sich Staaten immer wieder das Recht zur unilateralen Gewaltanwendung.

Aus dieser Erfahrung könnte sich die – eher pessimistische – Schlussfolgerung ergeben, dass die VN in den Händen ihrer Mitgliedstaaten bleiben und diese weiterhin eine schwache Weltorganisation der Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte vorziehen werden. Als Beleg dafür können die geringen Reformschritte auf der Basis kleinster gemeinsamer Nenner gelten, die der Weltgipfel des Jahres 2005 hervorgebracht hat. Die Aussichten der Vereinten Nationen, als gestaltender Akteur von *Global Governance*-Prozessen aufzutreten, erscheinen vor diesem Hintergrund als eher gering.

Nichtsdestoweniger aber bleiben die VN unverzichtbar für die Gestaltung internationaler Politik. Nur sie bieten die Arena, in der sich die Staaten hinsichtlich ihrer freiwillig eingegangenen Verpflichtungen gegenseitig kontrollieren und deren Einhaltung anmahnen können. Wer nicht die Rückkehr des Faustrechts in die internationale Politik will, wer nicht weltweite Anarchie und Instabilität anstrebt und wer nicht Neuauflagen regionaler oder globaler Rüstungsspiralen riskieren möchte, muss für Steuerungsmechanismen sorgen, welche die Willkür einzelner oder Gruppen von Staaten sowie ihre Gewaltanwendung zumindest reduzieren. Den VN wird daher auch weiterhin die Aufgabe zukommen, die internationale Staatengemeinschaft zur Akzeptanz und Befolgung ihrer in der Charta niedergelegten Ziele und Grundsätze anzuhalten.



Gerhard Mester / Baaske Cartoons

Literaturhinweise

Bauer, Steffen: „Admit that the waters around you have grown": Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, Heft 1/2008, S. 3-9

Bielefeldt, Heiner: Menschenrechte in der islamischen Diskussion (www.kompetenz-interkulturell.de/userfiles/Grundsatzartikel/Menschenrechte Islam.pdf), München o.J.

Bornkessel, Michael: Die Rolle der UNO im Ost-Timor-Konflikt: Eine kritische Analyse der UNO-Mediation (1975-1999), Saarbrücken 2008, 100 S.

Bundeszentrale für politische Bildung / bpb (Hg.): Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50/2010: Sicherheitspolitik; 32-33/2010: Klimawandel; 10/2010: Entwicklungspolitik. Als PDF verfügbar unter www.bpb.de/apuz

Caliari, Aldo: Identifying the G20's Strength in Dealing with Global Development, in: Thomas Fues / Peter Wolff (Hg.): G20 and Global Development, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2010, 106 S.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen. DGVN Basis Info. www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Basis_Informationen/bi-entwicklung.PDF, Bonn 2002, 4 S.

Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2008 und 2009, Berlin 2010, 76 S. (Bundestagsdrucksache 17/2726 – http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/027/1702726.pdf)

Deutsches Institut für Menschenrechte: Die „General Comments" zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden 2004, 627 S.

Dingwerth, Klaus / Blauberger, Michael / Schneider, Christian: Postnationale Demokratie: Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO, Wiesbaden 2010, 236 S.

Fues, Thomas: Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Wirksamkeit, Defizite, Reformperspektiven, in: Jörg Faust / Susanne Neubert (Hg.): Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente, Baden-Baden 2010, S. 403-430

Frau, Robert: Das Verhältnis zwischen dem ständigen Internationalen Strafgerichtshof und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (Schriften zum Völkerrecht 192), Berlin 2010, 410 S.

Gareis, Sven Bernhard: Weltorganisation in der Krise – die UNO, in: Informationen zur politischen Bildung 291 (Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert), Bonn 2006, 79 S.

Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 4. aktualisierte und erweiterte Auflage, Opladen [u.a.] 2006, 381 S.

Geisz, Martin / Wegler, Patrick: Internationale Politik I: Sicherheit und Frieden, Schwalbach/Ts. 2010, 106 S.

Heins, Volker / Aditya Badami / Andrei S. Markovits: The West Divided? A Snapshot of Human Rights and Transatlantic Relations at the United Nations, in: Human Rights Review 11. 1, 2010, S. 1-16

Heinz, Wolfgang S.: Deutsche Menschenrechtspolitik, in: Thomas Jäger u.a. (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, 2. Auflage, Wiesbaden 2011, S. 563-585

Ders.: Von der UN-Menschenrechtskommission zum UN-Menschenrechtsrat, in: Die Friedenswarte, Nr. 1-2, Bd. 81, Berlin 2006, S. 129-144

Jäger, Uli: Pocket Global – Globalisierung in Stichworten, Bonn 2004, 160 S.

Jolly, Richard / Emmerij, Louis / Weiss, Thomas: UN Ideas that changed the World, Bloomington and Indianapolis 2009, 336 S.

Justenhoven, Heinz-Gerhard / Ehrhardt, Hans-Georg (Hg.): Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart 2008, 218 S.

Kennedy, Paul: Parlament der Menschheit: Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung (bpb-Schriftenreihe Bd. 672), München 2006, 400 S.

Mertel, Maximilian: Die „Special Procedures" des UNO-Menschenrechtsrates, Saarbrücken 2010, 100 S.

Messner, Dirk / Nuscheler, Franz (Hg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996, 294 S.

Müller, Michael: Der UN-Weltklimareport. Bericht über eine aufhaltsame Katastrophe, Köln 2007, 429 S.

Nußberger, Angelika: Das Völkerrecht. Geschichte, Institutionen, Perspektiven (bpb-Schriftenreihe Bd. 1107), München 2009, 128 S.

Office of the UN-High Commissioner of Human Rights (Hg.): Human Rights Treaty Division – Newsletter No. 9 / July-September 2010 (www2.ohchr.org/english/bodies/docs/HRTDNewsletterNo9.pdf)

Rathgeber, Theodor: Assessment of the Current Stage of the HRC Review Debate. Discussion paper presented on 14-15 October 2010 in Berlin (www.fes.de/GPol/en/hrc-conference.htm)

Stelter, Christian: Gewaltanwendung unter und neben der UN-Charta (Schriften zum Völkerrecht Bd. 172), Berlin 2007, 230 S.

Stiftung Entwicklung und Frieden / Institut für Entwicklung und Frieden: Globale Trends. Frieden, Entwicklung, Umwelt (bpb-Schriftenreihe 1025), Bonn 2010, 416 S.

Tragatschnig, Lorenz: Internationales Katastrophenmanagement: Koordination von internationalen Einsatzkräften nach Großerdbeben durch die UNO, Saarbrücken 2009, 100 S.

United Nations: Analysis of the Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for 2008. Report of the Secretary-General; 14.05.2010, A/65/79- E/2010/76, 61 S. (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/364/71/PDF/N1036471.pdf)

Vereinte Nationen: Millenniumsentwicklungsziele. Bericht 2010. New York 2010, 80 S. (www.un.org/depts/german/millennium/MDG%20Report%202010%20German.pdf)

Dies.: The United Nations Today, New York 2008, 369 S.

Volger, Helmut: Geschichte der Vereinten Nationen, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, München [u.a.] 2008, 538 S.

Ders. (Hg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München 2007, 595 S.

Völkel, Jan Claudius: Die Vereinten Nationen im Spiegel führender arabischer Tageszeitungen, Wiesbaden 2008, 384 S.

Weber, Mathias: Der UNO-Einsatz in Somalia: Die Problematik einer „humanitären Intervention", München 1997, 150 S.

Wegler, Patrick: Was kann die UNO? Schwalbach/Ts 2010, 26 S.

Weiss, Thomas G. / Thakur, Ramesh: Global Governance and the UN: An Unfinished Journey, Bloomington 2010, 420 S.

Weinlich, Silke: Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, Bonn 2010, 166 S.

Welzer, Harald: Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird (bpb-Schriftenreihe Bd. 703), Frankfurt am Main 2008, 336 S.

Wolf, Klaus Dieter: Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven, 2., aktualisierte Auflage, München 2010, 128 S.

Internetadressen

www.bpb.de/themen/G1PDEE – Informationen zu NGOs
www.bpb.de/themen/742X87,0,Die_Vereinten_Nationen.html
www.bpb.de/wissen/3UD6BP,0,0,NichtRegierungsorganisationen_%28NGOs%29.html – Daten und Fakten zu NGOs
www.dgvn.de – Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.
www.institut-fuer-menschenrechte.de
www.un.org
www.unric.org/de/uno-in-deutschland
www.unhcr.de
www.un-kampagne.de

Autorinnen und Autoren

Dr. Steffen Bauer, Politologe, arbeitet in der Abteilung IV: Umweltpolitik und Ressourcenmanagement des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Globale Umweltpolitik, Klimawandel und Vereinte Nationen.
Kontakt: Steffen.Bauer@die-gdi.de

Dr. Thomas Fues, Ökonom, leitet die Abteilung VI: Ausbildung des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik in Bonn. Seine Arbeitsgebiete sind: Global Governance School (Curriculumsentwicklung und Lehre), Global Governance, Ankerländer, Vereinte Nationen.
Kontakt: Thomas.Fues@die-gdi.de

Dr. Sven Bernhard Gareis ist Leitender Wissenschaftlicher Direktor am Fachbereich Human- und Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Internationale Friedenssicherung, die Vereinten Nationen in der Weltpolitik sowie Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik.
Kontakt: svengareis@web.de

Dr. habil. Wolfgang S. Heinz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Privatdozent für Politische Wissenschaft an der FU Berlin sowie Mitglied des Beratenden Expertenausschusses des VN-Menschenrechtsrates. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Internationale und EU-Sicherheitspolitik, Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, Vereinte Nationen.
Kontakt: heinz@institut-fuer-menschenrechte.de

Prof. Dr. Dirk Messner ist Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Seine Arbeitsgebiete sind: Globalisierung, Global Governance, Globale Entwicklung, Klimawandel, Low Carbon Development, Asian Drivers of Global Change.
Kontakt: Dirk.Messner@die-gdi.de

Silke Weinlich ist Dipl.-Politologin und arbeitet in der Abteilung I: Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Vereinte Nationen und Reformen des VN-Systems.
Kontakt: Silke.Weinlich@die-gdi.de

Impressum

Herausgeberin:
Bundeszentrale für politische Bildung / bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309, Internetadresse: http://www.bpb.de, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:
Jürgen Faulenbach, Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren

Gutachten und redaktionelle Mitarbeit:
Alexandra Engelsdorfer, Würzburg; Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Professur für Internationale Organisationen und Globalisierung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; Marlen Handayani, Aachen; Christine Hesse, Bonn; Jutta Klaeren, Bonn; Bernadett Walker, Paderborn; Marieke Wolf, Essen; Prof. Dr. Dr. h.c. Wichard Woyke, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Titelbild:
© Kulkafoto

Umschlag-Rückseite:
Leitwerk, Köln

Gesamtgestaltung:
KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Melli-Beese-Straße 19, 90768 Fürth

Druck:
SKN Druck und Verlag GmbH & Co. KG, 26506 Norden

Vertrieb:
IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:
vierteljährlich.

ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 700 000.

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:
Mai 2011

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Bundeszentrale für politische Bildung c/o IBRo,
Kastanienweg 1, 18184 Roggentin
Fax: 03 82 04/66-273 oder E-Mail: bpb@ibro.de

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-**Anmeldungen oder Änderungen** der Abonnementmodalitäten bitte melden an bpb@gebhard-mueller.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung / bpb erhalten Sie unter der links oben genannten bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte **(bitte keine Bestellungen)** steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-115 von Montag bis Freitag in der Zeit von 8.30 bis 15.30 Uhr zur Verfügung.